



Rijkswaterstaat

# 2016

## Balanceren tussen exploiteren en exploreren



Pieter-Corné den Braber

Masteropleiding Bestuurskunde

# Balanceren tussen exploiteren en exploreren

*Een onderzoek naar de balans tussen exploitatie en exploratie bij  
Rijkswaterstaat en de invloed van deze balans op de samenwerking*

*Afstudeerscriptie ter verkrijging van de graad  
Master of Science (MSc.)*

## **Erasmus Universiteit Rotterdam**

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

Master Governance en Management van Complexe Systemen

## **Pieter-Corné den Braber**

Studentnummer: 367629

## **Begeleidend docent**

Prof. dr. ing. G.R. Teisman

## **Tweede lezer**

Dr. M.W. van Buuren

## **Praktijkbegeleider Rijkswaterstaat**

Drs. S. Ciarelli

## Voorwoord

Deze masterscriptie gaat over de invloed van exploratie en exploitatie op de intensiteit en effectiviteit van de samenwerking in de governance Oosterschelde. De governance Oosterschelde is een complex proces waar Rijkswaterstaat als beheerder van de Oosterschelde midden in staat. Op de Oosterschelde is er sprake van ruimtedruk door actoren die verschillende, soms tegenstrijdige belangen hebben. Om hier mee om te kunnen gaan is intensieve en effectieve samenwerking noodzakelijk. Via samenwerking is het mogelijk consensus te zoeken en er gezamenlijk uit te komen. Dit onderzoek analyseert een deel van deze samenwerking.

Een onderzoek naar de invloed van de exploitatie- en exploratiebalans op intensiteit en effectiviteit van samenwerking tussen Rijkswaterstaat, de visserijsector en het Ministerie van Economische Zaken is interessant. De samenwerkingsrelatie is momenteel niet optimaal. Door vanuit exploiterend en explorerend perspectief te analyseren waar de knelpunten liggen in de samenwerking is het mogelijk te komen tot aanbevelingen om de samenwerking te optimaliseren.

De uitvoering van dit onderzoek is, mede dankzij de opbouwende kritiek, adviezen en raad van mijn begeleidend docent dhr. prof. dr. ing. G.R. Teisman, soepel verlopen. Zonder zijn feedback was het niet mogelijk geweest om een dergelijk eindresultaat te kunnen presenteren. Ik ben hem hiervoor erkentelijk. Tevens wil ik de tweede lezer dhr. dr. M.W. van Buuren en mijn praktijkbegeleider mevr. drs. S. Ciarelli hartelijk danken voor hun hulp en wijze adviezen. Tot slot gaat mijn dank uit naar mijn medestudenten voor de feedback die zij mij gaven en de respondenten die bereid waren mee te werken aan dit onderzoek.

Juli 2016,

Pieter-Corné den Braber



## Abstract

In dit rapport treft u een onderzoek naar de invloed van de exploitatie- en exploratiebalans in de werkwijze van Rijkswaterstaat op de intensiteit en effectiviteit van de wederzijdse samenwerking met externe actoren. De hoofdvraag luidt:

*'Hoe valt de huidige werkwijze van Rijkswaterstaat aan de hand van de interne en externe exploitatie-exploratiedimensie te typeren, tot welke balans leidt dit en in welke mate werkt deze balans door op de intensiteit en effectiviteit van samenwerking met Rijkswaterstaat, de visserijsector en het ministerie van Economische Zaken in de vraagstukken vooroeverbestorting Oosterschelde, de zandsuppletie Roggenplaat en vanuit de lijnorganisatie?'*

Om dit te onderzoeken is een theoretisch kader opgesteld waarin de begrippen exploitatie en exploratie gedefinieerd zijn aan de hand van zes kenmerken. Voor exploitatie zijn dat achtereenvolgens: single-loop learning, uniformiteit/eenduidigheid (selectie), geleidelijk en beheerst ontwikkelen van competenties en taken, stabiliteit, risicoaversie en ontkenning en reductie van complexiteit. Voor exploratie zijn deze: double-loop learning, creativiteit, ontwikkeling van nieuwe competenties, flexibiliteit, chaos / onzekerheid en erkenning en vergroting van complexiteit.

Op basis van deze kenmerken zijn balanstypen opgesteld die van toepassing kunnen zijn op een organisatie, afdeling, projectteam of persoon. De balanstypen zijn achtereenvolgens:

- Low performance type
- Limited performance type
- Limited performance type + interne of externe exploratie
- Vluchtige type
- Vluchtige type + interne of externe exploitatie
- Ambidexter type

Aan de hand van de balanstypen zijn de vraagstukken vooroeverbestortingen Oosterschelde en zandsuppletie Roggenplaat geanalyseerd. Hierbij is de opstelling van de lijnorganisatie omtrent deze vraagstukken meegenomen.

Uit de analyse komt naar voren dat voor verschillende vraagstukken, verschillende balanstypen van toepassing zijn. Zo is de werkwijze van het projectteam rondom het vraagstuk vooroeverbestortingen te typeren als limited performance + externe exploratie. Voor het vraagstuk zandsuppletie Roggenplaat is dit het ambidextere balanstype en de opstelling van de lijnorganisatie is het beste te typeren als limited performance.

Vervolgens is geanalyseerd welke invloed balanstypen hebben op de intensiteit en effectiviteit van de samenwerking van Rijkswaterstaat met de visserijsector en het Ministerie van Economische Zaken. Hieruit bleek dat de projectteams qua balans (iets) exploratiever zijn dan de lijnorganisatie. Eveneens bleek de samenwerking intensiever en effectiever te worden naar mate er meer exploratie is. Zo was de casus vooroeverbestortingen eerst exploitatiegericht, maar werd deze in de loop van de tijd meer explorerend. Deze toename van exploratie leidde tot intensievere en effectievere samenwerking. Ook in het vraagstuk zandsuppletie Roggenplaat is het positieve effect van exploratie waar te nemen. In dit project, dat in vergelijking met het vraagstuk vooroeverbestortingen exploratiever is, is eveneens sprake van intensiever en effectiever contact. Bevinding: toename van procesmatige exploratie leidt tot intensievere en effectievere samenwerking.

Uit de analyse komt ook een ander beeld naar voren. Het blijkt dat de lijnorganisatie, die getypeerd is als limited performance (exploitatie gericht), een intensievere en effectievere samenwerkingsrelatie

onderhoudt met de visserijsector en het ministerie van Economische Zaken dan de projectteams, die in principe exploratiever zijn. Verklaring die de respondenten hiervoor geven is dat lijnorganisaties vanuit hun beheerdersrol op langetermijnrelaties uit zijn, in tegenstelling tot projectteams met een tijdelijk bestaan. De relatie tussen projectteams en externe actoren is over het algemeen een kortetermijnrelatie, gericht op vernieuwing. Projectteams realiseren iets wat er nog niet was. Hierdoor staat deze relatie van nature meer onder spanning. De vergelijking tussen projectteams en de lijnorganisatie is daardoor qua balanstype en de invloed van de balans op samenwerking moeilijk te maken. Hier spelen schijnbaar andere factoren. Wel blijkt het niet noodzakelijk een exploratieve werkwijze toe te passen, indien men wil komen tot intensieve en effectieve samenwerking, zo getuigt de werkwijze van de lijnorganisatie.

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat inlevingsvermogen, vertrouwen en persoonlijke factoren een grote rol spelen. Respondenten stellen unaniem dat inlevingsvermogen in de ander cruciaal is. Als dit ontbreekt verloopt de samenwerking niet goed. Het vertrouwen ontbreekt dan of is onvoldoende aanwezig. Een grote mate van exploratie leidt kortom niet automatisch tot intensievere en effectievere samenwerking, als het ontbreekt aan inlevingsvermogen en vertrouwen in elkaar.

Een beknopte weergave van aanbevelingen die in lijn hiermee zijn opgesteld is als volgt:

1. Vervolgonderzoek moet helderheid verschaffen over overige factoren die mede van invloed zijn op wederzijdse samenwerking;
2. Het herhalen van dit onderzoek in een breder verband moet duidelijk maken of de bevindingen alleen van toepassing zijn op de onderzochte vraagstukken of breder gelden.

De praktische aanbevelingen zijn gericht op het komen tot ambidextrie en pleiten, naast exploitatie, voor meer procesmatige exploratie zoals:

3. Het instellen van een (halfjaarlijks) regulier overleg met de visserijsector;
4. Verbeteren van de afstemming binnen het regioteam Oosterschelde om de interne afstemming verder te optimaliseren en eenduidiger naar buiten te treden;
5. Het op creatieve wijze werken aan en ontwikkelen van bewustwording, inlevingsvermogen en het zelfkritisch zijn (double-loop learning);
6. Het bevorderen van de intensiteit en effectiviteit door te zorgen voor continuïteit in de samenwerkingsrelatie;
7. Het komen tot één gezamenlijk toetsingskader van RWS en het ministerie van EZ inzake de vergunningverlening.

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Abstract .....	3
Hoofdstuk 1. Inleiding en probleemstelling .....	7
1.1    Aanleiding.....	7
1.2    Probleemstelling.....	8
1.3    Leeswijzer .....	10
Hoofdstuk 2. Theoretisch Kader .....	11
2.1    Van alleen naar samen: een netwerk.....	11
2.2    Exploitatie en exploratie.....	12
2.3    Exploitatiedimensie .....	13
2.4    Exploratiedimensie .....	17
2.5    De exploitatie- exploratiebalans .....	21
2.6    Samenwerking.....	24
2.7    Conceptueel model .....	26
2.8    Operationalisatie .....	29
Hoofdstuk 3. Methodologische verantwoording .....	31
3.1    Onderzoeksstrategie .....	31
3.2    Onderzoeksmethoden en –technieken .....	31
3.3    Betrouwbaarheid en validiteit .....	32
Hoofdstuk 4. Context en feiten .....	34
4.1    Historische context.....	34
4.2    Vooroeverbetorting Oosterschelde .....	36
4.3    Zandsuppletie Roggenplaat.....	38
Hoofdstuk 5. Resultaten.....	41
5.1    De balans in het vraagstuk vooroeverbetortingen Oosterschelde.....	41
5.2    De balans in het vraagstuk zandsuppletie Roggenplaat.....	50
5.3    De balans in de lijnorganisatie van Rijkswaterstaat .....	57
5.4    De algemene invloed van de balans op de samenwerking .....	65
5.5    Discussie .....	67
Hoofdstuk 6. Conclusies en aanbevelingen.....	68
6.1    Conclusie .....	68
6.2    Wetenschappelijke aanbevelingen .....	69

6.3 Praktische aanbevelingen.....	70
Literatuurlijst .....	74
Literatuurlijst documentanalyse .....	77
Verantwoording afbeeldingen .....	77
Bijlage I .....	78
Interviewcontacten .....	78
Bijlage II .....	79
Interviewhandleiding.....	79

## Hoofdstuk 1. Inleiding en probleemstelling

*In dit eerste hoofdstuk wordt het onderwerp en de aanleiding van dit onderzoek geïntroduceerd. Hierbij wordt eveneens ingezoomd om de maatschappelijke- en wetenschappelijke relevantie. Daarnaast zal de probleemstelling met daarin de doelstelling en de onderzoeksvraag voor het voetlicht worden gebracht, welke vervolgens beknopt uitgewerkt zal worden aan de hand van enkele deelvragen. Tot slot zal dit hoofdstuk afgesloten worden met een leeswijzer.*

### 1.1 Aanleiding

De Lage Landen zijn van oudsher sterk verbonden met het water. Dit komt mede omdat een groot deel van Nederland onder de zeespiegel ligt en men sinds mensenheugenis strijd voert om dit water buiten de deur te houden. Zo ook in de Oosterschelde, één van de grotere wateren in de provincie Zeeland en onderdeel van de zogenaamde Zuidwestelijke Delta. Als gevolg van de ramp van 1953 is een Deltaplan opgesteld waar de Oosterscheldekering, gebouwd in 1986, onderdeel van is. De komst van deze kering bracht met zich mee dat de Oosterschelde zijn open verbinding met de Noordzee verloor. Doordat dit bekendste en grootste deltawerk uit een 'open' en beweegbare kering bestaat verdween het bestaande getij in de Oosterschelde echter niet, alhoewel het water dat de Oosterschelde in- en uitstroomt per etmaal wel met 30% afnam (Deltares, 2013: p.13). Door de instandhouding van het getij is de Oosterschelde vandaag de dag nog steeds zout en varieert het landschap continu (RWS, 2016). Met zijn geulen, platen, slikken en schorren kent de Oosterschelde, het grootste Nationale Park van Nederland, een rijke flora en fauna (NPO, 2016). Dit komt mede door de bij eb bloot vallende platen en slikken. Deze trekken zeehonden aan en dienen als foerageergebieden voor vele vogelsoorten (Alliantie Oosterschelde, 2012). Ook onderwater is er sprake van een rijk leven met o.a. bruinvissen en verschillende soorten schelp- en schaaldieren.

De Oosterschelde vervult, ten opzichte van de natuur, een rol van betekenis. Andere partijen (actoren) hebben echter ook (economisch) belang in de Oosterschelde. Hierbij valt te denken aan de verschillende beroepsvissers die hun brood uit de Oosterschelde halen, de beroepsscheepvaart, ondernemers die actief zijn in de recreatie- en toerisme sector en de aanwezigheid van de mossel- en oesterkwekers (NPO, 2016). Zij willen intensief gebruik maken van de mogelijkheden die de Oosterschelde biedt.

Elke partij heeft zijn eigen belang, die in tegenspraak of conflicterend kan zijn met die van een andere partij. Zulke situaties dienen bij voorkeur voorkomen te worden, omdat deze tot spanningen kunnen leiden, maar dat is niet gemakkelijk. Hiervoor is afstemming en samenwerking met elkaar vereist.

Naast het feit dat actoren belangen hebben die met elkaar kunnen botsen zijn zij ook van elkaar afhankelijk (Meadow, 2008: p.13). Door de verschillende belangen is er ruimtedruk in de Oosterschelde. Er is beperkte ruimte voor het uitoefenen van diverse functies zoals recreatie, natuur, visserij en scheepvaart die evenwichtig verdeeld moet worden. Rijkswaterstaat (RWS) staat, aan de lat als uitvoerende overheidsorganisatie en verantwoordelijke voor het beheer van de Oosterschelde.

Om tot uitvoering van haar taken te komen heeft RWS baat bij een intensieve en effectieve samenwerking met betrokken actoren. De samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken (EZ) en de visserijsector is momenteel niet optimaal. Zo lijkt de overheid met betrekking tot de Oosterschelde met twee monden te spreken doordat EZ en RWS op het gebied van visserij en natuur niet goed met elkaar afstemmen. Deze niet aanwezige eenduidigheid in de handelwijze stuit op weerstand bij vissers en kwekers in de Oosterschelde. Dit maakt de samenwerking lastig en dat ziet Rijkswaterstaat graag veranderen. De vraag die voorligt, is hoe uitvoerende overheidsorganisaties tot een betere relatie komen met de visserijsector en het ministerie van EZ. Hoe kunnen genoemde partijen betrokken worden bij vraagstukken die spelen bij Rijkswaterstaat en hoe raakt



Rijkswaterstaat betrokken bij zaken van EZ en de visserijsector in relatie tot de Oosterschelde? Deze vraag is tweeledig.

Het is noodzakelijk dat de intensiteit en de effectiviteit van de samenwerking tussen de drie genoemde actoren verbetert omdat dit kan leiden tot betere, efficiëntere afstemming met elkaar en snellere voortgang van processen binnen de Oosterschelde. De vraag is echter hoe dat moet en waar de knelpunten liggen. Waarom is het zoals het nu is? Dit onderzoek hoopt hierin meer inzicht te verschaffen door te analyseren wat de invloed van de exploitatie / exploratie gerichte werkwijze op de samenwerking is, en welke lessen hieruit getrokken kunnen worden om tot concrete verbeterstappen te komen.

Een analyse van de aanwezigheid van de exploitatie- en exploratiedimensie in de werkwijze en welke invloed dit heeft op de huidige intensiteit en effectiviteit van de samenwerking zal naar verwachting leiden tot meer inzicht in de balans tussen de exploiterende en explorerende activiteiten van Rijkswaterstaat. Daarnaast kan inzicht hierin aanknopingspunten bieden om te komen tot gerichte, concrete aanbevelingen die aangewend kunnen worden om de samenwerking tussen de drie genoemde partijen te verbeteren.

### **1.1.1 Maatschappelijke relevantie**

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt voornamelijk in het gegeven dat aan de hand van de exploitatie-exploratiebalans inzichtelijk wordt gemaakt welke invloed de werkwijze van Rijkswaterstaat heeft op de samenwerking en wat momenteel de knelpunten zijn die de samenwerking tussen Rijkswaterstaat, het Ministerie van Economische Zaken en de visserijsector belemmeren. Met deze inzichten, waaruit naar verwachting verschillende aanbevelingen opgesteld kunnen worden, kan aan deze samenwerking een nieuwe impuls gegeven worden. Hierdoor kunnen processen en projecten in de Oosterschelde in de toekomst effectiever en efficiënter verlopen.

### **1.1.2 Wetenschappelijke relevantie**

Dit onderzoek kijkt specifiek naar de invloed van exploitatie-exploratiebalans, van een organisatie in de publieke sector, op de samenwerking. Hierin ligt dan ook de wetenschappelijke relevantie omdat dit de beschikbare kennis over exploitatie en exploratie in de publieke sector verder kan brengen. In het verleden is er al wel studie gedaan naar exploitatie en exploratie in de publieke sector en de rol van verschillende leiderschapstijlen hierbij (Mensinga, 2009), eveneens is er een koppeling gemaakt tussen exploitatie en exploratie in relatie tot het waterdomein (Teisman & van Buuren, 2011). Daarnaast zijn er tal van onderzoeken beschikbaar die zich richten op innovatie in de publieke sector (Altshuler & Behn, 1997; Bekkers, van Duivenboden & Thaens, 2006; Hartley, 2005; In 't Veld, 2005; Loos, 2006; Mulgan & Albury, 2003; Osborne & Brown, 2005; Windrum & Koch, 2008). Nog niet eerder is er echter een verbinding gelegd tussen de invloed van exploiterende en/of explorerende vermogen van een organisatie in de publieke sector en meer specifiek binnen het waterdomein op de samenwerking met anderen organisaties. Dit onderzoek kan er aan bijdragen hierin meer inzicht te verkrijgen waardoor de kennis over exploitatie en exploratie in de publieke sector, en de invloed van deze op de intensiteit en effectiviteit van samenwerking verder wordt uitgebreid.

## **1.2 Probleemstelling**

De probleemstelling bestaat uit een doel- en vraagstelling waaruit deelvragen geformuleerd zijn.

### **1.2.1 Onderzoeksdoelstelling**

Het doen van aanbevelingen aan Rijkswaterstaat Zee & Delta om te komen tot succesvolle samenwerking met de visserijsector en het ministerie van Economische Zaken in de governance Oosterschelde door de exploitatie- en exploratiebalans in de werkwijze inzichtelijk te maken en te analyseren welke invloed deze balans heeft op de huidige intensiteit en effectiviteit van de samenwerking door het afnemen van interviews, (participatieve) observatie en documentanalyse.

### 1.2.2 Onderzoeksvraag

*Hoe valt de huidige werkwijze van Rijkswaterstaat aan de hand van de interne en externe exploitatie-exploratiedimensie te typeren, tot welke balans leidt dit en in welke mate werkt deze balans door op de intensiteit en effectiviteit van samenwerking met Rijkswaterstaat, de visserijsector en het ministerie van Economische Zaken in de vraagstukken vooroeverbestorting Oosterschelde, de zandsuppletie Roggenplaat en vanuit de lijnorganisatie?*

### 1.2.3 Deelvragen

Om tot een antwoord te komen zijn er deelvragen geformuleerd die gezamenlijk een antwoord geven op de hoofdvraag. De deelvragen luiden:

- Wat wordt verstaan onder de exploitatiedimensie van personen en organisaties en welke kenmerken horen hierbij?
- Wat is de exploratiedimensie van personen en organisaties en welke kenmerken horen hierbij?
- Welke balanstypen kunnen aan de hand van de exploitatie- en exploratiedimensie worden getypeerd?
- Hoe wordt intensieve en effectieve samenwerking getypeerd?
- Welke balans tussen exploitatie en exploratie is waar te nemen in het vraagstuk vooroeverbestortingen Oosterschelde en hoe werkt dit door op de intensiteit en effectiviteit van de samenwerking?
- Welke balans tussen exploitatie en exploratie is waar te nemen in het vraagstuk zandsuppletie Roggenplaat en hoe werkt dit door op de intensiteit en effectiviteit van de samenwerking?
- Welke balans tussen exploitatie en exploratie is waar te nemen in de werkwijze van de lijnorganisatie rondom vraagstukken in de Oosterschelde en hoe werkt dit door op de intensiteit en effectiviteit van de samenwerking?
- Welke patronen, aangaande de invloed van de balans op de wederzijdse samenwerking, zijn zichtbaar in de onderzochte casussen?
- Welke aanbevelingen kunnen worden gegeven om het samenwerkingsproces te optimaliseren?

### 1.2.4 Afbakening

In dit onderzoek wordt er specifiek gekeken naar één proces in het Nederlandse waterdomein, te weten het governance proces Oosterschelde. De Oosterschelde is een van de wateren in de Zuidwestelijke Delta en een voormalige zeearm (zie figuur 1). Binnen dit governance proces richt dit onderzoek zich specifiek op de invloed van een exploiterende en/of explorerende werkwijze op samenwerking tussen RWS, de visserijsector en het ministerie van EZ.



Figuur 1: Overzichtskartaat Oosterschelde

Dit onderzoek zoomt in op de samenwerking tussen organisaties (netwerkniveau). Het gaat namelijk om de relatie tussen RWS en andere actoren, te weten: de visserijsector en het Ministerie van EZ, binnen het governance proces Oosterschelde. De keuze om specifiek een onderzoek naar de

samenwerking tussen deze drie actoren te doen is gelegen in het feit dat deze drie actoren elkaar, in tegenstelling tot de andere actoren rondom de Oosterschelde, bij vrijwel elk vraagstuk in de Oosterschelde tegenkomen. Deze niet te ontwijken ‘confrontatie’ met elkaar verloopt niet optimaal, zoals in de inleiding is geschetst. Vanuit de opdrachtgever is dan ook expliciet de vraag voorgelegd of deze relatie onderzocht zou kunnen worden in een onderzoek wat vervolgens uitmondt in gerichte aanbevelingen betreffende deze samenwerking. De rol van medewerkers van RWS wordt in dit onderzoek ook belicht omdat zij van wezenlijke invloed zijn op hoe RWS zich in het netwerk profileert. Wat betreft het tijdsbestek zal er oog zijn voor de context die geleid heeft tot de huidige situatie. Desondanks richt dit onderzoek zich voornamelijk op de *huidige* werkwijze van Rijkswaterstaat omdat dit onderzoek wil komen tot aanbevelingen die gericht zijn op verbetering van deze *huidige* werkwijze.

Het governance proces Oosterschelde is een verzamelnaam voor een set aan issues. Om tot verdere afbakening te richt dit onderzoek zich specifiek op twee vraagstukken en de lijnorganisatie;

1. De huidige werkwijze van RWS in het *vraagstuk* vooroeverbestortingen Oosterschelde
2. De huidige werkwijze van RWS in het *vraagstuk* zandsuppletie Roggenplaat
3. De huidige werkwijze van de lijnorganisatie in de governance Oosterschelde

In deze drie issues speelt de relatie tussen RWS, de visserijsector en het ministerie van Economische Zaken een grote rol speelt. Ze zijn door de opdrachtgever RWS voorgedragen voor onderzoek. De vooroeverbestortingen Oosterschelde zijn in de afgelopen jaren (2010-2015) deels uitgevoerd en worden in de komende jaren (2017-2019) vervolgd. Het vraagstuk zandsuppletie Roggenplaat bevindt zich in de voorbereidende fase. Door de projectteams binnen deze vraagstukken en de lijnorganisatie, die wat betreft de cruciale actoren overeenkomsten vertonen, met elkaar te vergelijken is de werkwijze van RWS in verschillende vraagstukken binnen hetzelfde proces betrouwbaar in kaart te brengen. Daarnaast geeft het onderzoeken van zowel de lijnorganisatie als de projectteams een integraal beeld van de praktijk bij Rijkswaterstaat.

### 1.3 Leeswijzer

Deze leeswijzer is het einde van het eerste hoofdstuk. Hoofdstuk 2 bevat de belangrijkste begrippen uit de probleemstelling en behandelt de theoretische inzichten die gebruikt worden voor beantwoording van de hoofdvraag. Hoofdstuk 3 bevat de methodologische verantwoording en het onderzoeksontwerp. Hoofdstuk 4 gaat over de context en de bevindingen uit de cases. Ze worden in hoofdstuk 5 nader geanalyseerd. Dit hoofdstuk bevat ook een discussie over de betrouwbaarheid van de data. Tot slot treft u in hoofdstuk 6 conclusies, een beknopte reflectie en aanbevelingen.

## Hoofdstuk 2. Theoretisch Kader

*In dit hoofdstuk treft u het theoretische raamwerk van dit onderzoek aan. Dit is opgesteld aan de hand van de in hoofdstuk één genoemde concepten en biedt een theoretische bril waarmee naar de huidige werkwijze van Rijkswaterstaat zal worden gekeken.*

*De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt: in de eerste plaats wordt er stil gestaan bij netwerken. De tendens die binnen de publieke sector in de achterliggende jaren waarneembaar is, is die van top-down naar bottom-up, van government naar governance en van alleen naar samen. Hierin spelen netwerken een belangrijke rol, maar wat zijn netwerken nu eigenlijk? Ten tweede zal er ingezoomd worden op de exploitatie- en exploratiedimensie. Wat wordt er in dit onderzoek verstaan onder deze dimensies en waaruit bestaan ze? Welke factoren zijn kenmerkend? Vervolgens zal worden beschreven welke balanstypen aan de hand van de exploitatie- en exploratiedimensie zijn te typeren en wat er verstaan wordt onder (succesvolle) samenwerking. Wanneer deze begrippen helder zijn toegelicht zal van hieruit een conceptueel model worden geconstrueerd welke vervolgens zal uitmonden in een operationalisatie schema.*

### 2.1 Van alleen naar samen: een netwerk

Publieke organisaties zoals Rijkswaterstaat zijn in toenemende mate afhankelijk van belangengroepen, bedrijven, burgers en andere overheden in het uitvoeren van hun publieke taak. Dit wordt simpelweg veroorzaakt door het feit dat deze partijen elkaar nodig hebben om te komen tot realisatie van de (eigen) opgestelde doelen. In het verlengde hiervan stellen Koppenjan en Klijn (2004) dan ook dat onze samenleving steeds meer gedomineerd wordt door netwerken die bestaan uit overheden, bedrijven en maatschappelijke partijen. Niet langer is het mogelijk om, zoals in de twintigste eeuw nog wel het geval was, plannen van bovenaf top-down neer te leggen bij partijen en deze uit te voeren. De achterliggende jaren is er een verschuiving opgetreden; waar beleidsplannen en de uitvoering van deze vroeger top-down werd neergelegd (government) wordt dit nu door de overheid heel anders aangepakt. Dit komt mede doordat een top-down aanpak van problemen niet langer leidt tot bevredigende oplossingen en resultaten (Koppenjan en Klijn, 2004: p.3).

Samenspraak en samenspel zijn cruciaal geworden voor actoren in het publieke domein om te komen tot resultaten. Klijn (2008) merkt hierbij op dat de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen al sinds lang worden gekenmerkt door verbondenheid en afhankelijkheid tussen overheidsorganisaties, medeoverheden en allerlei andere maatschappelijke organisaties, maar dat dit sinds het laatste decennium van de twintigste eeuw wel verder is toegenomen (Klijn, 2008: p.12-14). Er is meer samenwerking (governance) met andere partijen alvorens een besluit wordt genomen (Van der Maat, 2004). In toenemende mate is er sprake van een netwerksamenleving: personen en organisaties zijn verbonden met elkaar en moeten samenwerken met anderen. Ook de overheid kan daar niet omheen en moet daar mee leren omgaan (Van Twist & Van der Steen, 2012).

De complexiteit in en van besluitvorming neemt toe waardoor het bijna onmogelijk is om, als enkele actor, zaken gerealiseerd te krijgen. Besluitvorming vindt voornamelijk plaats in 'governance networks' (Klijn, 2008: p.12-13). In deze netwerken vindt overleg plaats over zogenaamde 'wicked problems' zo stelt Radford (1977). Dit zijn problemen waarin actoren, wat betreft de aard van het probleem en de manier waarop het probleem moet worden opgelost, ver uit elkaar staan (Rittel & Webber, 1973: p.160). Sommige actoren zien een bepaalde situatie of ontwikkeling als probleem, anderen niet. Dit leidt tot conflict en strijd. Actoren proberen elkaar te overtuigen en te sturen in de door hen gewenste richting. De afstand tussen actoren vindt zijn grondslag in verschillende visies en waarden. Om tot overeenstemming te komen is binnen netwerken sprake van een zoektocht naar consensus om voorliggende problemen op te lossen en tot resultaten te komen (Koppenjan, 2006: p.86).

Een van de redenen waarom er een omslag heeft plaatsgevonden van government naar governance is dat actoren in de publieke sector niet langer in staat zijn om met de eigen middelen de opgestelde doelen te behalen. Om tot realisatie van deze doelen te komen zijn zij afhankelijk geworden van andere actoren. Hierbij kan gedacht worden aan afhankelijkheid in financiële zin, maar ook op bijvoorbeeld het vlak van expertise en kennis. Ook voor de overheid geldt dat zij steeds vaker op zoek gaat en moet gaan naar alternatieve financieringsbronnen om bepaalde projecten uit te kunnen voeren.

Een andere reden om in een netwerk te opereren is dat dit voor meer draagvlak kan zorgen bij betrokken actoren. Door actoren vanaf begin af aan mee te nemen in het proces is het voor betrokken actoren mogelijk om hun wensen en belangen in te brengen. Deze wensen en belangen kunnen meegenomen worden in de verdere uitvoering wat vervolgens kan resulteren in een verminderde weerstand van actoren tegen bepaalde plannen. Dat voorkomt mogelijk slepende rechtsprocedures die leiden tot torenhoge kosten en veel vertraging.

Samenvattend kan, met Provan en Kenis (2007), gesteld worden dat een netwerk wordt gevormd door verschillende actoren die, ondanks strijd en conflict, zoeken naar consensus en samenwerking om zodoende naast het behalen van hun eigen doelen, een bepaald gezamenlijk doel te bereiken (Provan en Kenis 2007: p.231). Een netwerk kan dus omschreven worden als een groep actoren die met elkaar zijn verbonden door wederzijdse afhankelijkheden en elkaar nodig hebben in het bereiken van hun doelen. Dit ligt ook in lijn met de definitie van Rhodes (1997) die een netwerk definieert als *'a cluster or complex of organizations connected to one another by resource dependencies.'* (Rhodes, 1997: p.37).

## 2.2 Exploitatie en exploratie

In netwerken, zoals beschreven in de voorgaande paragraaf, werkt men samen en zoekt men naar consensus. In de centrale vraag van dit onderzoek, zoals u deze aantreft in het eerste hoofdstuk, wordt een verband verondersteld tussen de invloed van exploitatie en exploratie - in onder andere netwerken - op de samenwerking. Voordat er dieper in gegaan kan worden op wat er in dit onderzoek verstaan wordt onder exploitatie en exploratie, dienen deze begrippen eerst verduidelijkt te worden. Er kan namelijk verwarring ontstaan over de betekenis en vorm van exploitatie en exploratie. In de eerste plaats moet gezegd worden dat in de praktijk en de wetenschappelijk literatuur het woord exploratie veelal synoniem staat voor innovatie.

Wetenschappers en professionals hanteren en onderscheiden verschillende vormen van exploitatie en exploratie. In de eerste plaats wordt onderscheid gemaakt tussen technologische en niet-technologische innovaties (SEO, 2005). Binnen deze tweedeling wordt vervolgens onderscheid gemaakt tussen proces-, product- en sociale innovatie (ibid.). Tegelijkertijd onderscheid Oskam (2009) technologische innovaties (welke onderverdeeld worden in product- of procesinnovatie), organisatorische innovaties en marketing innovaties (Oskam, 2009: p.27). Sociale innovatie wordt in de opdeling van Oskam (2009) buiten beschouwing gelaten. Ook Choi en Chandler (2015: p.139) hanteren alleen de vorm organisatorische innovatie en niet die van sociale innovatie. Anderzijds komen Van Assen, van Enkhuyzen, Krebbekx, Smulders, de Wolf (2009: p.17) met vijf soorten innovatie te weten: productinnovatie, procesinnovatie, sociale innovatie, dienstinnovatie én organisatorische innovatie.

Tussen de auteurs is, zoals blijkt, sprake van overlap en onderscheid. Ze maken onderscheid tussen product- en procesinnovatie. Maar wat betreft sociale of organisatorische innovatie is dit onderscheid minder duidelijk. Van Assen et al. (2009: p.17) ziet sociale innovatie als innovatie die betrekking heeft op geschreven en ongeschreven regels in een organisatie zoals; omgang met elkaar, onderlinge interne en externe relaties etc. Tegelijkertijd hangt Oskam (2009: p.27) aan deze zelfde

kenmerken zoals veranderingen in relaties het begrip organisatorische innovatie. Sociale innovatie en organisatorische innovatie kennen dus klaarblijkelijk een grote overlap in betekenis met elkaar.

Aangezien dit onderzoek zich richt op de intensiteit en effectiviteit van samenwerking tussen partijen en de invloed van exploiterende en explorerende factoren daarop, zal er in dit onderzoek voornamelijk gekeken worden naar de vormen sociale en organisatorische innovatie. Andere vormen van innovatie zullen in dit onderzoek buiten beschouwing worden gelaten.

## 2.3 Exploitatiedimensie

In deze paragraaf zal stil gestaan worden bij de betekenis van exploitatie. Wat is exploitatie nu eigenlijk en welke 'factoren' zijn hierbij kenmerkend? Er zal getracht worden om aan de hand van een omschrijving van exploitatie te komen tot een lijst met factoren die kenmerkend zijn voor exploitatie.

### 2.3.1 Exploitatie

Niet langer is alleen in de private sector de roep om efficiënter en effectiever te werken hoorbaar. Ook in de publieke sector wordt deze roep meer en meer gehoord (de Beer, 2009: p.49). Net als in de private sector worden overheidsorganisaties steeds vaker gedwongen om bestaande kennis te (her)gebruiken (exploitatie) en zodoende efficiënter te werken (March, 1991: p.71). Dit gebruik van bestaande kennis, een eerste kenmerk van exploitatie, houdt kort gezegd in dat kennis die reeds beschikbaar is, verder verfijnd en verbeterd wordt (ibid.). Het gebruiken en efficiënt inzetten van bestaande kennis en expertise is niet makkelijk en komt vaak moeizaam opgang binnen organisaties. Organisaties zijn intern en/of extern verdeeld en hebben tegengestelde belangen (Mom, van den Bosch & Volberda, 2002: p.36).

Wat betreft het begrip 'kennis' kan onderscheid gemaakt worden tussen twee componenten. Enerzijds is er expliciete kennis: tastbare informatie en anderzijds impliciete ('tacit') kennis: ervaring, vaardigheden etc. (Weggeman, 2000). Wat betreft de expliciete kennis merkt Boone (1997) op dat er verschillende middelen beschikbaar zijn voor het bereiken van zogenaamde 'kennisexploitatie'. Hierbij moet volgens hem gedacht worden aan middelen die een focus hebben op kwantitatieve kennis zoals het registreren en opslaan van kennis en gestandaardiseerde interne benchmarkprocedures (Boone, 1997: p.3). Met deze middelen is het mogelijk om gebruik te maken van bestaande kennis, door deze te ordenen en met elkaar te vergelijken. Hierdoor kan gekomen worden tot een verdere verfijning en verbetering waardoor een efficiëntie slag gemaakt kan worden. Wat betreft impliciete kennis ligt dit lastiger. Ervaring en vaardigheden kunnen enigszins gedeeld worden via goede onderlinge contacten tussen personen, al is dit wel behelpen. Een mogelijkheid die wel benut zou kunnen worden is om de impliciete kennis op papier te zetten en deze vervolgens te delen met andere betrokkenen.

Onder exploitatie kan naast het efficiënt benutten van bestaande kennis ook het efficiënt benutten van andere vaardigheden, middelen en competenties worden geschaard. Om te komen tot een efficiënte benutting van het genoemde is het noodzakelijk dat er sprake is van continuïteit, routinematigheid en standaardisatie in organisaties (van Assen, van den Berg, & Wobben, 2008: p.61). In het verlengde hiervan merken van Assen, van den Berg en Wobben (2008) daarnaast op dat exploitatie in organisaties inhoudt dat deze organisaties komen tot duidelijke selectie van bepaalde taken en competenties (ibid.). Door zich duidelijk te focussen op enkele afgebakende taken en competenties is het mogelijk om routinematig te werken. Dit verhoogt de stabiliteit in organisaties en leidt tot een efficiëntere werkwijze: men kan doen waar men goed in is. Daarnaast kan men risico's vermijden of in ieder geval verder indammen. Door zich als organisatie in te laten met allerlei nieuwe taken en werkwijzen loopt men het risico om te falen, en dat moet voorkomen worden. Het geven van experimenteerruimte wordt in de exploitatiegerichte organisatie dan ook zo veel mogelijk ingeperkt (Volberda, 1998). Door zich alleen te focussen op enkele bepaalde taken (uniformiteit) en

zichzelf hier meer in te bekwamen en te specialiseren maakt men in de eerste plaats de risico's klein. Daarnaast reduceert men de complexiteit, doordat men zich toespitst op een specifiek takenpakket. Hierdoor hoeft men zich alleen maar bezig te houden met bepaalde zaken en andere, moeilijker en complexe werkwijzen en taken kan men op deze wijze buiten de deur houden. Zo voorkomt men dat projecten falen en mislukken.

Het bovenstaande is regelmatig terug te zien bij (project)managers in exploiterende organisaties. Deze managers zijn over het algemeen risico-avers en geven de voorkeur aan stabiliteit (Oskam, 2009: p.37). Ze vinden het belangrijk dat hun doelen en taken behaald worden en proberen dit op een efficiënte wijze te bereiken. Er ligt een duidelijke focus op het bereiken en realiseren van de eigen projecten. Voor combinaties met andere projecten en vraagstukken en allerlei vernieuwende vormen van procesrealisering staan zij niet of nauwelijks open (Volberda, 1998). De voornaamste bronnen voor deze geslotenheid zijn te verklaren, zoals Oskam (2009) stelt, in hun aversie tegen risico's en hun poging om complexiteit te reduceren. Het gehele handelen is gericht op het voorkomen van risico's (van Assen, van den Berg, & Wobben, 2008: p.61). Dit proberen zij te bereiken door hun bestaande werk- en handelswijze geleidelijke en beheerst te verbeteren, te verfijnen en te ontwikkelen door deze handelswijze o.a. te systematiseren (ibid.). Ze focussen op enkele taken en competenties en ontkennen de aanwezigheid van complexiteit. Anders gezegd; ze ontkennen dat een probleem een probleem is waar anderen wel een probleem zien (Geldof, 2004). Men wil succes afdwingen door efficiënt te werken en te streven naar afrekenbare doelen (ibid.). Door deze ontkenning van complexiteit is het mogelijk om processen te vereenvoudigen en risico's te vermijden.

Uit onderzoek van Volberda en van den Bosch (2005) blijkt dat de meeste organisaties in de publieke sector zich richten op exploitatie (Volberda & van den Bosch, 2005: p.43). Dit is te begrijpen vanuit de wetenschap dat organisaties in de publieke sector worden gezien als 'lijnorganisaties' waarin een duidelijke hiërarchie heerst (Mintzberg & Quinn, 1991: p.338). Er heerst een cultuur waarin iedereen weet welke taken hij/zij heeft en aan wie hij/zij verantwoording schuldig is. Dit reduceert de complexiteit, maakt verticale kennisuitwisseling mogelijk en werkt snelle besluitvorming in de hand (Van den Bosch en Van Wijk, 1999). De reductie van complexiteit en het komen tot efficiënte besluitvorming past bij een exploitatie gerichte organisatie, samen met andere kenmerken zoals het zoeken naar stabiliteit, het hebben van een focus op bestaande competenties en taken en het zorgen voor eenduidigheid.

March (1991) stelt dat exploitatie nodig is om te overleven op de korte termijn. Het gaat hierbij om, zoals eerder gezegd, selectie van en uniformiteit in bepaalde taken, implementatie van deze taken en efficiëntie (March, 1991: p.71). Exploitatie is gericht op resultaat op de korte termijn en draagt er aan bij dat organisaties hun explorerende (radicale) innovaties winstgevend kunnen maken. Nieuwe radicale innovaties moeten namelijk ingebed en verankerd worden in de eigen organisatie (Achterbergh, Dankbaar, Lekkerkerk & Martens, 1999: p.161). Doordat organisaties expliciet gefocust zijn op het maken van een efficiënte slag, belemmeren ze zichzelf om te vernieuwen. Continu richten deze organisaties zich erop om de huidige werkwijze te verbeteren. Dit wordt onder andere vormgegeven door enerzijds de genoemde duidelijkheid in taken en verantwoordelijkheden maar anderzijds ook in het verbeteren en efficiënter opstellen van regels- en procedures, het zogenaamde single-loop learning (Argyris, 2003: p.1178). Dit leidt weliswaar tot een efficiëntere werkwijze en incrementele, kleine verbeteringen maar gaat tegelijkertijd ten koste van de flexibiliteit van de organisatie (Volberda, 1996: p.360). Deze flexibiliteit verliest men doordat men zichzelf focust en vastpint, mede door de roep van buitenaf, op enkele bestaande competenties en taken.

Hoewel dit op de korte termijn efficiënt kan zijn, kan dit op de lange termijn nadelige gevolgen hebben. Het risico bestaat dat in een organisatie waarin regels, afspraken en verantwoordelijkheden vast liggen en men routinematig werkt op een gegeven moment de waarde van vernieuwen en

variëren uit het oog verdwijnt. Deze focus kan leiden tot overexploitatie wat resulteert in een 'competentiefuik' (Levitt & March, 1988; Levinthal & March, 1993). Als organisaties hierin verstrikt raken hebben ze geen oog meer voor kansen en vernieuwingen. Dit kan er toe leiden dat de organisatie die eerst efficiënt lijkt te zijn, verzandt in de bestaande werkwijze en trager wordt. De organisatie blijft vast zitten in het oude en vertrouwde en vernieuwd niet. De 'ingeslagen weg' verlaat men of durft men niet meer te verlaten wat er toe leidt dat organisaties padafhankelijk worden (Gerrit & Marks, 2008: p.336). De organisatie die dan ontstaat is er een die - hoewel gespecialiseerd in specifieke taken en routines en een duidelijke afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden kent - erg rechte lijnig is. In een stabiele en voorspelbare omgeving is dit niet direct een probleem (De Winter, 2008). Maar in een dynamische omgeving die plotseling (radicaal) verandert, is zo'n organisatie zwak en kwetsbaar.

### **2.3.2 Interne en externe exploitatie**

Het begrip exploitatie kan, met behoud van de in paragraaf 2.3.1 uitgewerkte factoren, verfijnd worden door onderscheid te maken tussen interne en externe exploitatie. Bij interne exploitatie gaat het over exploitatie binnen de organisatie. Intern worden processen verfijnd en verbeterd zodat de organisatie efficiënter kan opereren. Hierbij is er oog voor verticale kennisuitwisseling en wordt gezocht naar stabiliteit door het mijden van risico's. Deze kenmerken gelden evenzo voor externe exploitatie. Bij extern ligt de focus niet zozeer op hoe de eigen organisatie op orde wordt gebracht, maar op hoe de wederzijdse samenwerking met anderen op een stabiele en risicomijdende manier vorm kan krijgen. In de praktijk kan dit tot uiting komen door zich als organisatie te beperken tot een bepaald aantal taken en het alleen uitvoeren van zaken die vooraf zijn afgesproken. Daarnaast stapt men niet over de eigen organisatiegrenzen heen om te vernieuwen waardoor men de risico's zo klein mogelijk houdt.



### 2.3.3 Overzicht exploiterende factoren

In de voorgaande paragrafen zijn factoren en kenmerken genoemd die aanwezig zijn in de exploitatiedimensie. Aan de hand van deze factoren is het mogelijk de exploitatiedimensie te identificeren. Deze factoren van exploitatie die van toepassing zijn op zowel organisatorisch-, persoonlijk- als netwerkniveau treft u in deze paragraaf nogmaals aan, weergegeven in een overzichtelijke tabel.

Tabel 1: Kenmerken van exploitatie

Factoren en kenmerken van exploitatie	Toelichting
<b>Single-loop learning</b>	Hieronder wordt verfijning en verbetering van bestaande kennis en werkwijzen verstaan. Men stelt zichzelf de vraag "Doen we dingen goed?". Het antwoord op die vraag kan leiden tot kleine wijzigingen en perfectionering van specifieke procedures, regels, gedrag, praktijken en routines gebaseerd op wat wel of niet gewerkt heeft in het verleden. Deze vorm van leren uit zich voornamelijk in <i>verticale kennisuitwisseling</i> .
<b>Uniformiteit / eenduidigheid (selectie)</b>	Als exploiterende organisatie streeft men naar een efficiënte en effectieve werkwijze. Dit tracht men te bereiken door het selecteren en afbakenen van bepaalde taken en hier vervolgens op te focussen. Door eenduidige/uniforme taken te kiezen kan men 'doen waar men goed in is' en is het mogelijk om zich te specialiseren in bestaande competenties en taken. Dit geldt ook op extern niveau. In de netwerken wordt duidelijk afgebakend wie waarvoor verantwoordelijk is en men bemoeit zich verder niet met elkaar.
<b>Geleidelijk en beheerst ontwikkelen van competenties en taken</b>	Een ander kenmerk van de exploitatie is dat men geleidelijk en beheerst werkt aan competenties en taken. Men maakt gebruik van bestaande kennis en verfijnt deze geleidelijk. Men komt niet radicaal tot grote vernieuwingen en wijzigingen. Dit zou overigens ook botsen met de vaak <i>hiërarchische cultuur</i> .
<b>Stabiliteit</b>	Een exploitatie gerichte organisatie is vaak een <i>hiërarchische</i> organisatie die zich richt op het maken van een efficiëntieslag m.b.t. bestaande werkwijzen zoals o.a. routinematig werken, continuïteit, systematiseren van de handelwijzen etc. Hierdoor wordt vaak geen acht geslagen op vernieuwingen en kansen. Dat maakt een organisatie rechtlijnig en verlaagt de flexibiliteit. De focus ligt op stabiliteit. In sterk dynamische omgevingen waarin radicale veranderingen optreden heeft de exploitatiegerichte organisatie het moeilijk omdat men vast zit in bestaande werkwijzen (padafhankelijkheid).
<b>Risicoaversie</b>	Personen en organisaties die exploitatiegericht zijn vertonen risicomijdend gedrag. Ze richten zich voornamelijk op het realiseren van de eigen projecten en afwegingen en bieden weinig tot geen ruimte voor vernieuwingen; er is geen experimenteer ruimte.
<b>Ontkenning en reductie van complexiteit</b>	In exploitatiegerichte organisatie wordt er van uitgegaan dat men succes kan afdwingen door efficiënt te werken met afrekenbare doelen. De aanwezigheid van complexiteit wordt ontkent of gereduceerd door te stellen dat wat anderen als probleem zien af te zwakken of niet als probleem te zien (vereenvoudiging van de werkelijkheid).
<b>Bron:</b> mede gebaseerd op van Assen, van den Berg, & Wobben, 2008: p.62 / Geldof, 2004 / Volberda, 1998 / Argyris, 2003: p.1178	

## 2.4 Exploratiedimensie

Daar in de vorige paragraaf de aandacht gevestigd is op exploitatie zal in deze paragraaf specifiek in gegaan worden op het begrip 'exploratie'. Er zal stil gestaan worden bij de betekenis van exploratie en de hierbij horende kenmerkende factoren. Evenals in de voorgaande paragraaf zal ook in deze paragraaf geprobeerd worden om aan de hand van de omschrijving van exploratie te komen tot een lijst met kenmerken en factoren waarmee de exploratiedimensie geïdentificeerd kan worden.

### 2.4.1 Exploratie

Naast de roep om de publieke sector efficiënter te laten werken, is ook de roep om vernieuwend en innoverend te zijn duidelijk hoorbaar (Korteland, 2011: p.220). Overheidsorganisaties zijn steeds meer afhankelijk van hun vaardigheid om naast het gebruik van bestaande kennis (exploitatie), nieuwe kennis te ontwikkelen (exploratie) (March, 1991: p.71). Exploratie en hiermee samenhangend innovatie hebben dus als kenmerk dat het om 'iets nieuws gaat'. Er wordt iets nieuws geïntroduceerd in een organisatie of het netwerk (Osborne & Brown, 2005: p.121). Hieronder kan bijvoorbeeld het ontwikkelen van nieuwe kennis verstaan worden dat vormgegeven wordt door het horizontaal uitwisselen van kennis zowel intern; tussen afdelingen binnen één organisatie, als extern; tussen organisaties in een netwerk onderling (Kogut en Zander, 1992: p.384 & Grant, 1996: p.383). Deze horizontale uitwisseling van kennis kan bijdragen aan het vermogen van de organisatie of het netwerk om te komen tot nieuwe kennisontwikkeling; waar is de ander mee bezig en hoe kunnen we daar adaptief op in spelen? Maar ook; stellen we wel de goede doelen en is deze werkwijze geschikt om het voor ogen staande doel te bereiken? Exploratie ofwel innovatie kan gedefinieerd worden als het combineren van diverse, verschillende kennisbronnen (Oerlemans, 2007: p.35). Dit leidt tot double-loop learning wat inhoudt dat de doelen, waarden, normen, plannen en intenties ter discussie te staan en men bereid is om, indien nodig, te leren van de werkelijkheid (Argyris, 2003: p.1179).

Door kennisuitwisseling kunnen kruisbestuivingen tussen afdelingen, actoren en personen plaatsvinden. De uitwisseling kan leiden tot disruptieve en creatieve combinaties, aanpakken en werkwijzen op basis van reeds bestaande kennis (Kogut en Zander, 1992: p.384 & Grant, 1996: p.383). Een organisatie die doet aan horizontale kennisuitwisseling kan zichzelf al lerend (adaptie) aanpassen aan veranderingen waar het mee te maken krijgt (Wierdsma, 2001). Kennisuitwisseling en leren zijn essentieel voor het overleven van de organisatie. Als men zich niet aanpast aan de veranderende omgeving loopt men namelijk het risico op achterstand te komen, wat er toe kan leiden dat organisaties het op de lange termijn niet zullen redden (Steijn & Groeneveld, 2009). Om goed in te kunnen spelen op veranderingen moeten organisaties naast het gebruik van bestaande kennis (exploitatie) dan ook aandacht besteden aan het ontwikkelen van nieuwe kennis (exploratie) (Mom, van den Bosch & Volberda, 2002: p.27).

Om hiertoe te komen is het noodzakelijk dat de verschillende afdelingen binnen een organisatie of partijen in het netwerk het belang inzien van kennisuitwisseling en hierin interesse tonen. Deze organisaties moeten doordrongen worden van het besef dat men van elkaar afhankelijk is en moeten samenwerken (co-creatie), mede door complexiteit van problemen, om te komen tot vooruitgang. Kennisuitwisseling is hierbij van belang omdat dit kan leiden tot exploratie. Indien dit belang niet wordt ingezien en er niet wordt gewerkt aan (persoonlijk) contact tussen afdelingen binnen de organisatie of actoren in het netwerk, dan kan dit een serieuze hinderpaal vormen om te komen tot kennisdeling en het inzien van kansen (Mom, van den Bosch & Volberda, 2002: p.33). Wanneer er wel gewerkt wordt aan contact ofwel samenwerking tussen verschillende partijen levert dat kennis voordelen op welke vervolgens innovaties en leerprocessen kunnen stimuleren (van Delden, 2009: p.34; Borgatti & Foster, 2003: p.996-997). Gebrek aan contact en afwezigheid van samenwerking kan ertoe leiden dat de beschikbare middelen (kennis, expertise etc.) inefficiënt gebruikt worden, wat

voortgang en innovatie kan belemmeren volgens Provan, Nakama, Veazie, Teufel-Shone en Huddleston (2003, p.648).

Vernieuwing ofwel exploratie kan getypeerd worden als een zoektocht naar en het ontdekken van innovaties. Deze zoektocht wordt gekenmerkt door variatie, flexibiliteit, effectiviteit en het nemen van risico's (van Assen, van den Berg, & Wobben, 2008: p.61). Dit houdt tegelijkertijd in - dat om te vernieuwen - de aanwezige continuïteit, standaardisatie en routinematigheid doorbroken zal moeten worden. Alleen dan is het mogelijk om radicaal te vernieuwen en vergaande veranderingen door te voeren (ibid.). Kennispartijen in de publieke sector staan hier echter huiverig tegenover (Teisman & van Buuren, 2011). Dat komt enerzijds doordat wet- en regelgeving ofwel normvoorschriften innovaties in de weg staan en anderzijds omdat het doorbreken van continuïteit, routinematigheid etc. chaos creëert (Teisman & van Buuren, 2011; in 't Veld, 2005). Hoewel chaos volgens in 't Veld (2005) noodzakelijk is voor innovatie blijkt het toch vaak moeilijk te zijn om daadwerkelijk tot innovatie te komen. Dit komt doordat organisaties in de publieke sector moeite hebben om los te raken uit de gestolde situatie waarin ze verkeren, daar er vaak veel geïnvesteerd is in ordening (in 't Veld, 2005: p.31).

Een ander belangrijk punt is het feit dat chaos onzekerheid met zich mee brengt. Mom, van den Bosch en Volberda (2002) associëren exploratie meer met onzekerheid en complexiteit dan exploitatie (Mom, van den Bosch & Volberda, 2002: p.30). Dat is echter iets waar organisaties in de publieke sector, mede door hun publieke en politieke verantwoordelijkheid, angstig voor zijn. Dimaggio en Powell (1983), Hoffman (1999) en Scott (1998) stellen hierbij (in: Bezemer, van den Bosch, Volberda en Jansen, 2006: p.191) dat organisaties sterk worden belemmerd in hun potentiële vernieuwingscapaciteit door maatschappelijke normen en maatschappelijke verwachtingspatronen. Vanwege deze maatschappelijke verantwoordelijkheid is men angstig om te falen en gaat men vernieuwingen, die onzekerheid en complexiteit met zich mee brengen liever uit de weg. Tegelijkertijd geldt eveneens dat door chaos en onzekerheid nieuwe energie kan vrijkomen die leidt tot voortgang. Geldof (2004) stelt hierbij dat slechts door te accepteren dat een project kan en mag falen, de kans op succes toe neemt. Dat is de paradox van omgaan met en erkenning van complexiteit (Geldof, 2004).

Exploratie is nodig voor overleving op de lange termijn zo stelt March (1991). Wel brengt dit onzekerheid met zich mee omdat, zo merkt March (1991) op, de opbrengsten van het creëren van nieuwe kennis verder weg liggen in de tijd en minder zeker zijn dan de opbrengsten die behaald worden bij het toepassen van bestaande kennis (March, 1991: p.73). Kort gezegd zou dan ook gesteld kunnen worden dat exploratie gerichte activiteiten een grotere 'faalkans' met zich mee dragen omdat men werkt aan het ontwikkelen van nieuwe kennis en competenties. Het op een juiste wijze toepassen van deze kennis en competenties is een voortdurende zoektocht waarin ruimte moet zijn om te experimenteren. Dat is dan ook kenmerkend voor een explorerende organisatie: het hebben van experimenteerruimte evenals flexibel zijn en voortdurend variëren in werkmethoden (March, 1991: p.71).

Flexibiliteit, creatie van nieuwe kennis en de vaardigheid om zich te vernieuwen zijn nodig om zich als organisatie goed aan te kunnen passen aan de snel veranderende en dynamische omgeving (Volberda, 1996; 1998). Ook in te veel exploratie schuilt echter een gevaar. Wanneer er binnen de organisatie een te grote focus komt op exploratie neemt de kans toe dat organisaties hun doel voorbij schieten. Er is dan sprake van zogenaamde 'over-exploratie' (Oskam, 2009: p.30). De organisatie slaat door in flexibiliteit. Er wordt niet vernieuwd om in te spelen op belangrijke trends en ontwikkelingen maar men gaat mee in allerlei hypes (ibid.). Wanneer een organisatie hierin vervalst, is de organisatie niet langer op een efficiënte wijze bezig met innovatie. Vaak ligt de oorzaak hiervan in het feit dat het de organisatie ontbreekt een aan specifiek doel en juiste focus. Hierdoor worden de middelen niet optimaal benut. De slagkracht van de organisatie kan onder deze over-

exploratie lijden, omdat men hierdoor verdere verbetering van o.a. bestaande producten en diensten (exploitatie) uit het oog verliest. Dit leidt uiteindelijk tot een instabiele organisatie (Oskam, 2009: p.30).

#### 2.4.2 Interne en externe exploratie

Een verfijning binnen het begrip exploratie kan, met behoud van de in paragraaf 2.4.1. uitgewerkte factoren, aangebracht worden als men het begrip exploratie onderscheidt in interne exploratie; vernieuwing binnen de eigen organisatie en externe exploratie; vernieuwing naar buiten toe. Interne exploratie, zoals Volberda, Jansen, Tempelaar en Heij (2011: p.95) dat noemen, is voornamelijk gericht op innovaties binnen de organisatie om zodoende de eigen kerndoelen en projecten te realiseren. Bij interne exploratie gaat het erom dat de organisatie intern op orde is of komt door bijvoorbeeld vernieuwende vormen van interne horizontale kennisuitwisseling (Kogut en Zander, 1992: p.384 & Grant, 1996: p.383). Onder externe exploratie wordt in dit onderzoek innovatie door wederzijdse samenwerking met andere partijen en het streven naar integraal werken verstaan. Hieraan kan het begrip *governance capacity* van Innes en Booher (2003: p.17) gekoppeld worden. Bij innoveren door samenwerking hoort namelijk het in een vroeg stadium betrekken van betrokken partijen rondom een bepaald vraagstuk en deze actoren op basis van gelijkwaardigheid met elkaar laten samenwerken. Innes en Booher (2003) spreken hierbij over leren en experimenteren. Om tot innovatie te komen op basis van integrale samenwerking is het noodzakelijk dat actoren gedeelde opvattingen hebben over het aan te pakken issue en de daarbij behorende oplossingen. Hierbij zal in sommige gevallen over de grenzen en taken van een organisatie moeten worden heen gestapt. Deze kenmerken zijn terug te vinden binnen de concepten van *governance capacity* waar eveneens gesproken wordt over veerkrachtigheid en het creatief omgaan met bedreigingen en kansen (Innes en Booher (2003: p. 17-18).

#### 2.4.3 Boundary spanning: exploratie gerichte personen

Exploratie gerichte organisaties zoeken naar vernieuwing en variatie in en van bestaande werkvormen, processen en handelingen (March, 1991: p.71). Vernieuwing kan, zoals eerder is benoemd, vormgegeven worden door kennisuitwisseling en leren. Het combineren van kennis, van verschillende organisaties of afdelingen binnen een organisatie, kan leiden tot creatieve en vernieuwende concepten en werkwijzen (Kogut en Zander, 1992: p.384 & Grant, 1996: p.383). Met deze wetenschap in het achterhoofd is het als persoon binnen zo'n organisatie belangrijk dat men de verbinding legt tussen afdelingen onderling en tussen organisaties in het netwerk. Door deze verbinding te leggen is het namelijk mogelijk dat men komt tot nieuwe, innovatieve ideeën die de organisatie en het netwerk vooruit helpen. De personen die zorgen voor de verbinding tussen organisaties worden in de literatuur ook wel een 'boundary spanners' genoemd. Deze 'boundary spanners' hebben drie belangrijke activiteiten namelijk (Meerkerk & Edelenbos, 2014: p.6-7):

- Het verbinden of koppelen van verschillende mensen/actoren en processen aan beide zijden van de grens
- Het selecteren van relevante informatie aan beide zijden van de grens
- Vertaalslag van informatie van de ene naar de andere zijde van de grens

Om genoemde activiteiten te kunnen uitvoeren hebben deze boundary spanners zowel intern als extern sterke connecties. Hierdoor zijn ze in staat partijen te verbinden met elkaar en relevante informatie te selecteren en te delen. Deze combinatie tussen interne en externe verbindingen zorgt ervoor dat deze actoren een zogenaamde 'grensstatus' hebben (Meerkerk & Edelenbos, 2014: p.6). Wanneer genoemde activiteiten door de boundary spanners gerealiseerd worden resulteert dit in vitale netwerken waarin actoren voortdurend interacteren, positieve onderlinge afhankelijke relaties hebben, elkaar regelmatig ontmoeten en visies, betekenissen, interesses, informatie en kennis uitwisselen (Meerkerk, Boonstra, Edelenbos, 2013: p.1633).

#### 2.4.4 Overzicht explorerende factoren

In de hier voorgaande paragrafen over exploratie zijn verschillende factoren en kenmerken genoemd die van toepassing zijn op de exploratiedimensie. Deze factoren van exploratie, die van toepassing zijn op zowel organisatorisch-, persoonlijk- als netwerkniveau, treft u in deze paragraaf nogmaals aan, weergegeven in een overzichtelijke tabel.

**Tabel 2: kenmerken van exploratie**

Factoren en kenmerken van exploratie	Toelichting
<b>Double-loop learning</b>	Onder deze vorm van leren wordt horizontale kennisuitwisseling verstaan. Door deze vorm van kennisuitwisseling komen doelen normen, waarden, plannen en intenties van personen en afdelingen in de organisatie of actoren in het netwerk ter discussie te staan. Indien nodig is men bereid om te leren van de werkelijkheid en zich aan te passen aan de veranderende omgeving. Hierbij hoort eveneens het ontwikkelen van nieuwe competenties die beter geschikt zijn voor het bereiken van de (nieuwe) doelen, plannen etc.
<b>Creativiteit</b>	Om vernieuwingen door te voeren is het noodzakelijk dat personen en actoren in de organisatie en het netwerk ruimte krijgen om op een variërende manier te experimenteren met nieuwe vormen van werken en op een creatieve manier om te kunnen gaan met bedreigingen en kansen. Bij het zoeken naar vernieuwing hoort eveneens het op een creatieve manier zoeken naar verbinding tussen de actoren door de boundary spanners; verbinding en samenwerking hebben een positief effect op kennisuitwisseling en innovatie.
<b>Ontwikkeling van nieuwe competenties</b>	Door het zoeken naar vernieuwing en variatie is het mogelijk dat actoren andere competenties nodig hebben om hun taken goed uit te kunnen voeren. Als men bijvoorbeeld een creatieve nieuwe manier van werken gaat toepassen waarin de betreffende actor een andere rol toebedeeld krijgt, is het noodzaak dat deze actor ook over de juiste competenties bezit om deze rol te vervullen. Indien de actor niet over deze competenties beschikt zullen deze ontwikkelt moeten worden.
<b>Flexibel</b>	Bij de zoektocht naar vernieuwing hoort chaos en onzekerheid. Dit maakt het van belang dat een organisatie flexibel is. Een starre organisatie kan minder goed omgaan met vernieuwingen omdat het vast zit in het oude stramien. Anderzijds kan te veel flexibiliteit leiden tot een organisatie die moeite heeft om de innovatie te implementeren in de organisatie omdat de institutionele/stabiele kant ontbreekt.
<b>Chaos / onzekerheid</b>	Exploratie brengt onzekerheid en chaos met zich mee. Het is een zoektocht naar de juiste vernieuwing. Organisaties dienen hierbij veerkrachtig te zijn want dit zoeken is een dynamisch en onstabiel proces; een proces van zoeken en proberen.
<b>Erkenning en vergroting van complexiteit</b>	Kenmerkend voor exploratie is dat men risico's niet uit de weg gaat. Alleen door risico's te nemen zijn radicale vernieuwing mogelijk. Hierbij passend is ook de erkenning van complexiteit en deze waar nodig te vergroten. Hierdoor is het mogelijk om problemen goed aan te pakken. Ook worden er geen actoren buitengesloten om zodoende de complexiteit in te dammen.
<b>Bron:</b> mede gebaseerd op: van Assen, van den Berg, & Wobben, 2008: p.62 / Geldof, 2004 / Volberda, 1998 / Argyris, 2003: p.1179	

## 2.5 De exploitatie- exploratiebalans

Uit voorgaande paragrafen over exploitatie en exploratie blijkt dat beide concepten onderscheiden kenmerken hebben. Ook kwam naar voren dat overmatige exploitatie en exploratie negatieve effecten heeft. Zo kan te veel exploitatie resulteren in een competentiefuik (Levitt & March, 1988; Levinthal & March, 1993). De expliciete focus op het maken van een efficiënte slag belemmert organisaties om zichzelf te vernieuwen. Men verliest kansen voor vernieuwingen uit het oog en de organisatie/persoon komt steeds vaster te zitten in het huidige stramien (pad-afhankelijkheid). Dit heeft vervolgens gevolgen voor de flexibiliteit; deze neemt namelijk af. Anderzijds heeft teveel nadruk op exploratie ook zijn nadelen (Oskam, 2009: p.30). Een focus op het voortdurend doorvoeren van vernieuwingen kan resulteren in een organisatie die hierin doorslaat; de organisatie voert niet alleen noodzakelijke vernieuwingen door, maar gaat mee in allerlei hypes en rages (ibid.). Hieronder lijdt de effectiviteit van de organisatie. De organisatie heeft moeite om de vernieuwingen door te voeren in het institutionele fundament van de organisatie met als gevolg dat de organisatie veranderd in een instabiele, laag presterende organisatie (ibid.).

Te veel van het ene of andere is schadelijk voor een organisatie. Organisaties en mensen hebben behoefte aan een goede balans tussen exploitatie en exploratie. De balans tussen exploitatie en exploratie bepaalt volgens Duit en Galaz (2008: p.319) namelijk ook het aanpassingsvermogen van organisaties aan wisselende omstandigheden (dynamische en stabiele situaties). Het vinden van een goede balans tussen exploitatie en exploratie is echter een dilemma voor veel mensen en organisaties (van Assen, van den Berg, & Wobben, 2008: p.62). De vraag is dan ook wat is de juiste balans en hoe bereikt men deze?

### 2.5.1. Vier typen binnen de exploitatie-exploratie balans

De balans tussen exploitatie en exploratie wordt in dit onderzoek onderscheiden in vier stadia ofwel typen. Elk stadia zegt iets over de mate (balans) waarin exploitatie respectievelijk exploratie aanwezig is. Deze balanstypen zullen in deze paragraaf voor het voetlicht worden gebracht. Een overzicht van hoe de verschillende typen zich tot elkaar verhouden treft u aan in figuur 2.

#### *Het low performance type*

Als eerste stadia valt het low performance type te onderscheiden. Dit type is van toepassing op een organisatie of persoon die zwakke exploiterende én explorerende capaciteiten heeft (Duit & Galaz, 2008: p.321). De organisatie 'an sich' en personen daarbinnen lukt het niet of nauwelijks om zichzelf te verbeteren, te focussen op de optimalisering van bestaande competenties en te komen tot verdere verfijning van de huidige werkwijze. Het zogenaamde single-loop learning komt niet of nauwelijks van de grond binnen dit type. Daarbij komend is de organisatie eveneens niet bij machte om zichzelf te vernieuwen en via die weg tot verbetering en optimalisering van de prestaties te komen (ibid.). Double-loop learning, met daarin ruimte om te experimenteren, te variëren in aanpakken en te spelen met creativiteit speelt bij dit organisatie type geen rol. Binnen het low-performance type is er weinig tot geen sprake van horizontale- en verticale kennisuitwisseling. Intern werken personen en afdelingen langs elkaar heen en ook extern wordt niet aan kennisdeling gedaan. Dit resulteert in een organisatietype dat niet goed functioneert in zowel stabiele als onstabiele situaties. Kortom, dit type heeft moeite met het realiseren van de opgestelde doelen in zowel stabiele als dynamische omgevingen omdat zowel de exploiterende als explorerende vaardigheden niet optimaal zijn.

#### *Het limited performance type*

In de tweede plaats valt het limited performance organisatie- en persoonstype te typeren. De organisatie of persoon waarop dit type van toepassing is kan omschreven worden als exploitatie gericht (Duit & Galaz, 2008: p.321). De exploitatiegerichte organisatie/persoon heeft een sterke drang naar stabiliteit en gaat risico's en vernieuwingen (exploratie) uit de weg. Binnen dit type is

ruimte voor single-loop learning dat zoveel inhoudt als verdere verfijning en verbetering van bestaande kennis en werkwijzen. Men komt tot deze verdere verbetering en verfijning door verticale kennisdeling. Dit leidt tot een efficiëntere werkwijze en incrementele, kleine verbeteringen (Volberda, 1996: p.360). Binnen de exploitatiegerichte organisatie stelt men zich immers de vraag; doen we dingen goed? Het antwoord op die vraag kan resulteren in kleine, incrementele wijzigingen en verdere perfectionering van specifieke procedures, regels, gedrag, praktijken en routines. Doordat de focus binnen de exploitatiegerichte organisatie voornamelijk ligt op verdere verfijning en verbetering van *bestaande* werkwijzen dreigt het gevaar dat men kansen voor vernieuwingen uit het oog verliest. De grote focus op exploitatie resulteert in een competentiefuik (Levitt & March, 1988; Levinthal & March, 1993). Men zit 'vast' in de bestaande werkwijzen met pad-afhankelijkheid en organisatie starheid tot gevolg. Dit leidt er toe dat er binnen dit limited performance type sprake is van een gebrek aan flexibiliteit. In situaties waarin plotseling veranderingen en vernieuwingen optreden en waar men van de organisatie een andere aanpak verwacht heeft dit type het moeilijk en functioneert het traag (Duit & Galaz, 2008: p.321). Zolang de organisatie echter in een stabiele situatie verkeerd is de limited performance organisatie een efficiënte organisatie én governance vorm (Duit & Galaz, 2008: p.321).

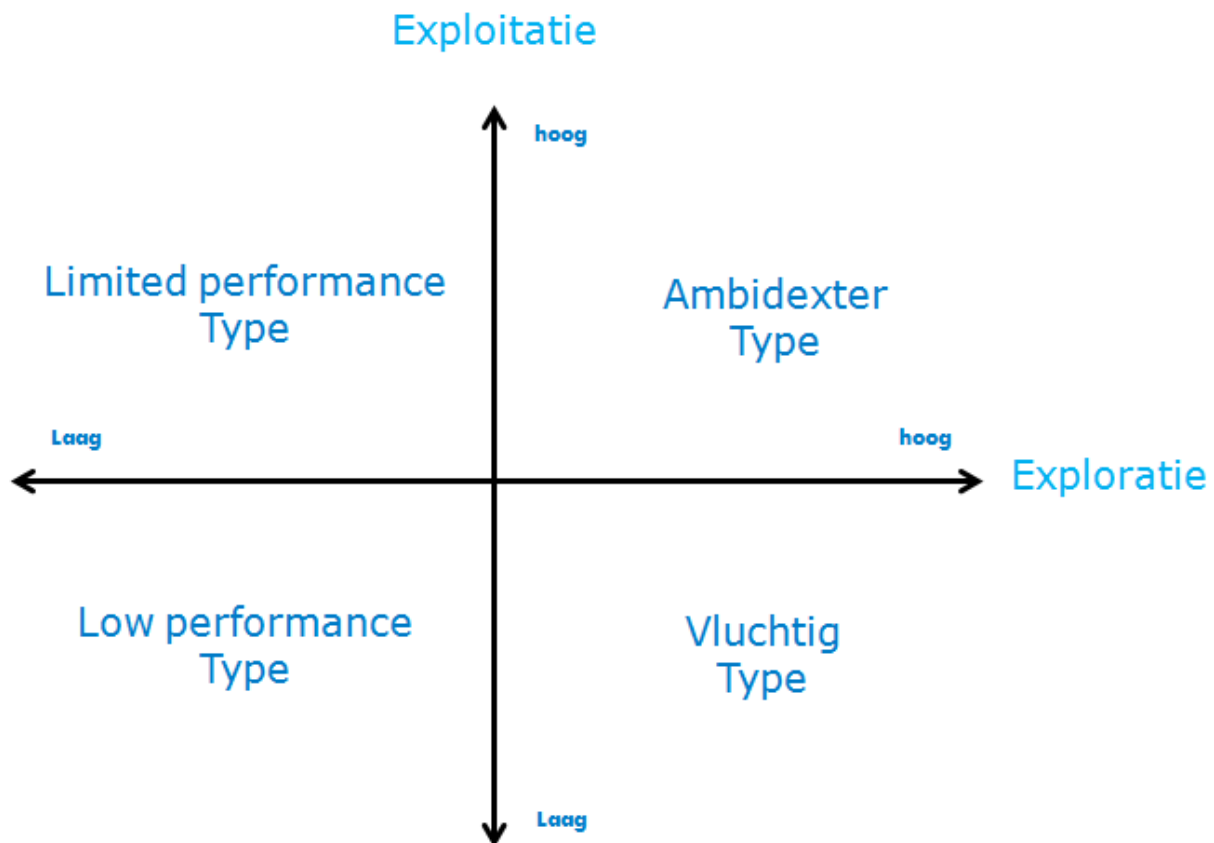
### *Het vluchtige type*

In de derde plaats wordt het vluchtige balanstype beschreven. Dit type organisatie of persoon heeft een sterke focus op exploratie ofwel vernieuwing en weinig oog voor exploitatie. Deze vorm kan dan ook getypeerd worden als een exploratiegerichte organisatie/persoon. Er is aandacht voor leerprocessen, verticale kennisuitwisseling, double-loop learning en er wordt gezocht naar vernieuwing, creativiteit en variëteit (Duit & Galaz, 2008: p.322). Dit leidt ertoe dat dit type organisatie zich kenmerkt door een hoge mate van flexibiliteit. Men is in staat om goed in te spelen op een veranderende, dynamische omgeving. In de exploratiegerichte organisatie dienen zich innovatieve ideeën en aanpakken aan over de werkwijze in organisatieprocessen en –projecten en welke vernieuwingen en veranderingen kunnen worden doorgevoerd. Het nadeel dat kleeft aan de exploratiegerichte of vluchtige organisatie is dat een te sterke focus op exploratie de exploitatie kant uit het oog doet verliezen. Zoals eerder is benoemd kan een focus op exploratie en vernieuwing leiden tot 'over-exploratie' (Oskam, 2009: p.30). 'Over-exploratie' zorgt ervoor dat een organisatie meegaat in allerlei hypes en rages (ibid.). Daarnaast heeft de vluchtige organisatie moeite om vernieuwingen door te voeren in het institutionele fundament van de organisatie (exploitatie). Het ontbreekt de vluchtige organisatie aan de capaciteit om de vernieuwende werkwijze in te bedden in de organisatie. Dit heeft tot gevolg dat de vluchtige organisatie in werkelijkheid een organisatietype is dat moeilijk kan komen tot radicale veranderingen op de korte termijn. De aanpassingen die doorgevoerd worden zijn incrementeel, lukraak en zonder institutioneel fundament maar kunnen ondanks dat, toch voldoende zijn voor de lange termijn (Duit & Galaz, 2008: p.322).

### *Het ambidextere type*

De laatste vorm die beschreven wordt is die van het ambidextere type. Deze vorm is de meest wenselijke organisatievorm en een ideaaltype omdat een ambidextere organisatie een hoog niveau van exploitatie gelijktijdig combineert met een hoog niveau van exploratie (van Assen, van den Berg, & Wobben, 2008: p.62). Het ambidextere type is het enige type dat goed uit de voeten kan in zowel stabiele als dynamische omgevingen, omdat het over het adaptieve vermogen beschikt om te reageren op elke soort situatie en ontwikkeling (Duit & Galaz, 2008: p.321). Deze organisatievorm focust gelijktijdig op het exploiteren van bestaande competenties en het verkennen van nieuwe mogelijkheden (Raisch, Birkinshaw, Probst, Tushman, 2009: p.685). Dit stelt zo'n organisatie of persoon in staat om zowel op de korte als lange termijn efficiënt te zijn. Men kan zich enerzijds richten op verfijning en verbetering van bestaande competenties en werkwijze. Dat kan er toe leiden dat er al op de korte termijn resultaat kan worden geboekt. Door anderzijds ook te focussen op vernieuwing en innovatie is men eveneens in staat om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen en kan voorkomen worden dat men ten opzichte van andere organisaties gaat achterlopen. Raisch et

al. (2009: p.685) zegt hierover dat het succes van een organisatie op de lange termijn afhangt van het vermogen om huidige kansen en mogelijkheden te benutten. Door zich als organisatie hier ook op te focussen heeft men oog voor zowel exploitatie en exploratie en is men beter in staat om zich te weren tegen de 'competentiefuik' en 'over-exploratie'. Het ambidextere type is dan ook de ideale en strevenswaardige balans voor elke organisatie.



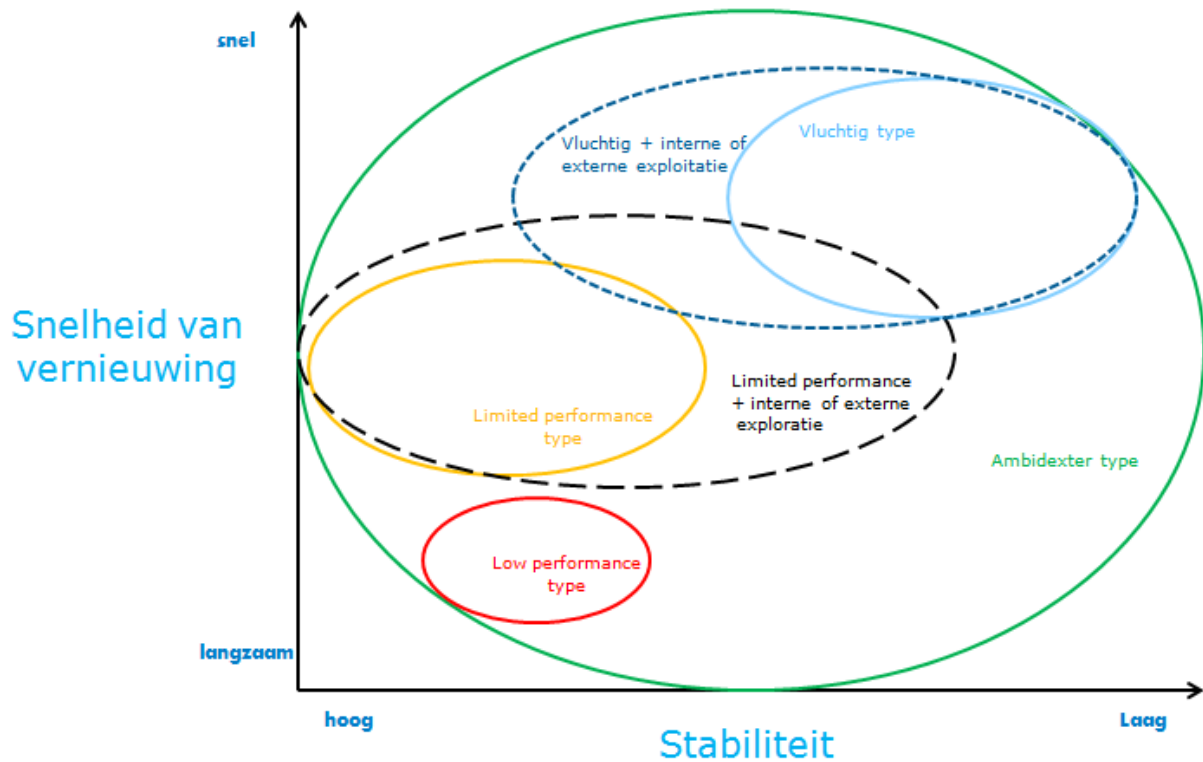
**Figuur 2:** Stadia of typen binnen de exploitatie-exploratie balans (medegebaseerd op: van Assen, van den Berg, & Wobben, 2008: p.62 / Duit en Galaz, 2008: p.323)

### 2.5.2 Uitwisseling tussen typen in de exploitatie-exploratiebalans

Organisaties en personen zijn aan de hand van figuur 2 in te delen in een bepaald type. In principe is het echter ook mogelijk dat er uitwisseling bestaat tussen de verschillende typen. Organisaties en personen komen dan tot combinaties van twee typen. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat organisaties intern gericht zijn op innovatie en extern op exploitatie (van Assen, van den Berg, & Wobben, 2008: p.62). Eerder in dit hoofdstuk is er gesproken over interne en externe exploratie. Aan de hand van deze verdeling zou er dus een organisatie of persoon kunnen zijn die tot een combinatie komt van enerzijds exploitatie en anderzijds interne exploratie. In beginsel is deze organisatie dan begrensd (limited performance) maar heeft het wel de neiging en de wil om intern, binnen de eigen organisatie, te vernieuwen om zodoende de eigen organisatie op orde te krijgen. Anderzijds is het ook mogelijk dat een exploiterende organisatie of persoon zich richt op externe exploratie. Er is dan sprake van een fysieke scheiding tussen exploiterende en explorerende activiteiten (van Assen, van den Berg, & Wobben, 2008: p.62). Dit houdt in dat een in beginsel begrensde organisatie (limited performance) een innovatieve werkwijze vertoont richting andere organisaties (extern), ter bevordering van de wederzijdse intensieve en effectieve samenwerking. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het intern verbeteren en verfijnen van de bestaande werkwijze en het extern gezamenlijk (creatief en flexibel) aanpakken van bedreigingen en kansen om zodoende tot



vernieuwing te komen. Andersom is het ook mogelijk dat een vluchtige ofwel explorerende organisatie zich intern en extern richt op exploitatie. Wanneer deze verschijningsvormen zich voordoen kan er echter nog niet gesproken worden van een volledig ambidextere organisatie. Van een ambidextere organisatie is pas sprake als de werkwijze kenmerken vertoont van zowel interne als externe exploitatie en exploratie. De uitwisseling tussen de in de vorige paragraaf onderscheiden types resulteert in subtypes. Aan de hand van het hier onderstaande figuur (figuur 3) is getracht deze uitwisseling in kaart te brengen.



Figuur 3: Stadia of typen binnen de exploitatie-exploratie balans (medegebaseerd op: van Assen, van den Berg, & Wobben, 2008: p.62 / Duit en Galaz, 2008: p.326-327)

## 2.6 Samenwerking

Onder samenwerking en meer specifiek succesvolle samenwerking wordt in dit onderzoek intensieve en effectieve, wederzijdse samenwerking verstaan. Concreet houdt dit in dat partij A, partij B probeert te betrekken bij vraagstukken en hierover in een vroeg stadium overleg pleegt etc. en tevens dat partij B, partij A probeert te betrekken bij vraagstukken en ontwikkelingen waar partij B tegen aanloopt. De vraag waar goede samenwerking (coproductie) uit bestaat kan beantwoord worden met het noemen van enkele kenmerken die succesvolle wederzijdse bevredigende samenwerking typeren.

In de eerste plaats kan gesteld worden dat in samenwerkingsverbanden partijen de ruimte moeten krijgen om hun eigen identiteit en doelstellingen te behouden (Smit & van Thiel, 2002: p.9). Zo houdt de overheid altijd bepaalde taken en verantwoordelijkheden en kan het zich daaraan niet onttrekken (Smit & van Thiel, 2002: p.6). Cultuurverschillen dienen door de andere partijen in het samenwerkingsproces gerespecteerd te worden (Mogendorff, Bosch, Goumans, Willems, 2007: p.20). Het respecteren van elkaars standpunten is een goed begin, maar resulteert nog niet direct in succesvolle samenwerking. Succesvolle samenwerking wordt namelijk gekenmerkt door een intensieve zoektocht naar een effectieve win-win situatie. Om dit te bereiken is het van belang dat actoren beschikken over aanpassingsvermogen (Smit & van Thiel, 2002: p.12). In samenwerking met anderen actoren zal men zich (gedeeltelijk) moeten schikken naar de belangen van deze actoren. Het

is daarom van belang dat men in samenwerkingsverbanden op de hoogte is van elkaars vertrekpunten, belangen en doelen. Actoren moeten hier open, eerlijk, transparant en duidelijk over zijn (Mogendorff, Bosch, Goumans, Willems, 2007: p.21). Alleen dan is het mogelijk om de juiste afweging te maken in het streven naar een win-win situatie. Het ontbreken van duidelijkheid kan leiden tot belemmering van de samenwerking met tot gevolg dat waardepatronen van verschillende partijen leiden tot tegengestelde strategieën en aanpakken (Klijn & Teisman, 2002).

Productieve samenwerking houdt ook in dat actoren hun gemaakte afspraken na komen en geen opportunistisch gedrag vertonen (Klijn, Edelenbos en Steijn, 2010: 195). De kans dat actoren zich hier aan houden wordt vergroot als er sprake is van onderling vertrouwen en openheid naar elkaar. Boonstra (2000: p.22) stelt namelijk dat onder samenwerking het gezamenlijk definiëren van waarden en normen kan worden verstaan. Weinig tot geen vertrouwen tussen actoren kan opportunistisch gedrag in de hand werken en een hindernis vormen in het contact en de opstelling van deze waarden en normen. Vertrouwen hebben in een andere actor is niet altijd makkelijk. Dit komt doordat actoren onderling verschillen en een cultuur kunnen hebben die sterk afwijkt ten opzichte van de eigen organisatie. Dit leidt ertoe dat er onderling niet altijd met dezelfde 'taal' wordt gesproken en partijen andere verwachtingen kunnen hebben wat betreft bepaalde zaken.

In lijn hiermee is interactie erg belangrijk. In samenwerkingsprocessen komen partijen door onderlinge interactie tot gezamenlijke betekenisgeving en ambitie (Bremekamp, Kaats, Opheij & Vermeulen, 2010: p.8). Onder interactie tussen actoren in het netwerk kunnen de verschillende manieren waarop contact plaatsvindt tussen actoren worden verstaan. De mate waarin deze interactie plaats vindt kan van invloed zijn op het succes van de samenwerking. Logischerwijs kan gesteld worden dat zonder interactie geen samenwerking en coproductie plaatsvindt. Al naar gelang de interactie en het onderlinge contact toeneemt en actoren elkaar meer gaan vertrouwen kan er gekomen worden tot enige wederzijdse afstemming. Hier is nog geen sprake van coproductie. Van succesvolle samenwerking is pas sprake als er onderlinge interactie tussen de actoren is. Actoren houden zich aan de afspraken en stemmen dingen af. Daarnaast proberen ze gezamenlijk d.m.v. coproductie tot oplossingen te komen van issues die voorliggen. De vorm van de interactie tussen actoren kan eveneens van invloed zijn op het succes van de samenwerking. Zo valt er bijvoorbeeld onderscheid te maken tussen formele en informele overleggen. Informele interactie kan de onderlinge sfeer tussen actoren ten goede komen wat vervolgens ook weer zijn doorwerking kan hebben op de samenwerking.

Op basis van het bovenstaande worden er in dit onderzoek drie soorten van samenwerking onderscheiden, te weten:

- Niet productieve samenwerking
- Semi-productieve samenwerking
- Productieve samenwerking

Niet productieve samenwerking houdt kort gezegd in dat er sprake is van geen of slechte samenwerking tussen actoren in het netwerk of tussen personen in de organisatie. Er is geen onderlinge wederzijdse interactie en tussen actoren en personen heerst wantrouwen. Afspraken worden niet nagekomen en partijen vertonen opportunistisch gedrag. Daarnaast is er geen wederzijds respect voor variërende culturen, standpunten en doelen. Er wordt niet gezocht naar win-win situaties en er is geen sprake van coproductie. Verder ontbreekt het actoren aan wederzijds aanpassing- en inlevingsvermogen.

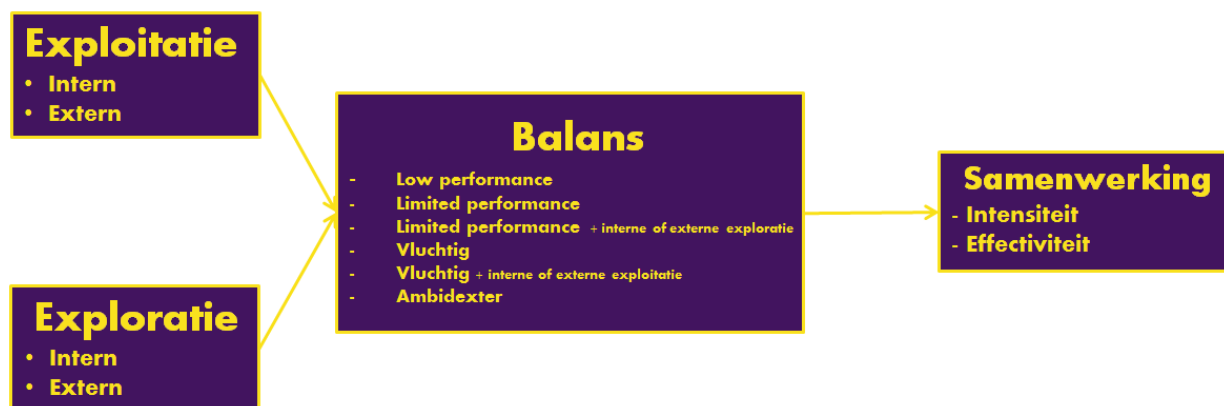
Onder semi-productieve samenwerking wordt in dit onderzoek een samenwerkingsvorm verstaan waarbij er sprake is van enige wederzijdse interactie en afstemming. Tegelijkertijd is het wederzijdse vertrouwen tussen actoren en personen beperkt. Afspraken worden niet altijd nagekomen en soms

vertonen actoren opportunistisch gedrag. Tot op zekere hoogte is er sprake van wederzijds respect voor variërende culturen, standpunten en doelen maar actoren kampen tegelijkertijd met een matig aanpassing- en inlevingsvermogen. Over het algemeen wordt wel op basis van gelijkwaardigheid met elkaar samengewerkt (Kaats & Opheij 2012: p.241). Coproductie is in dit type van samenwerking niet aanwezig. Semi-productieve samenwerking houdt kortom in dat er matig tot redelijk wordt samengewerkt tussen actoren en personen in het netwerk.

Van wederzijds bevredigende en productieve samenwerking is sprake als er tussen de actoren goede interactie en groot vertrouwen wordt aangetroffen. Actoren hebben oog voor elkaars wederzijdse belangen en stemmen zaken goed op elkaar af. Er wordt intensief met elkaar opgetrokken omdat actoren beseffen elkaar nodig te hebben. Afspraak is afspraak binnen deze samenwerkingsvorm en actoren vertonen geen opportunistisch gedrag. Sterker, er wordt naar win-win situaties gezocht, er is sprake van coproductie en actoren beschikken over een goed aanpassing- en inlevingsvermogen.

## 2.7 Conceptueel model

In de hier voorgaande paragrafen is het theoretisch kader gepresenteerd, dat de basis vormt voor dit onderzoek. In dit theoretische kader zijn de centrale concepten binnen dit onderzoek uitgebreid omschreven en toegelicht. Deze centrale concepten kunnen worden weergegeven in een schematisch model (figuur 4) welke u hieronder aantreft.



**Figuur 4: Causaalmodel**

### 2.7.1 Toelichting op model

Bovenstaand model geeft op een eenvoudige wijze de theorie van dit onderzoek weer. Aan de hand van de behandelde theorie is het mogelijk om inzicht en kennis te vergaren over de invloed van de exploitatie- en exploratiedimensie, die zich uit in een balans, op de intensiteit en effectiviteit van samenwerking. Tevens zijn er aan de hand van de theorie verschillende verwachtingen op te stellen, deze verwachtingen worden in deze paragraaf beschreven.

Zoals uit het bovenstaande model blijkt, wordt verondersteld dat de exploitatiedimensie en de exploratiedimensie samen een balans tussen exploitatie-exploratie creëren. De aanwezigheid van exploitatie wordt in dit onderzoek gemeten aan de hand van de beschreven componenten: single-loop learning, uniformiteit, geleidelijk en beheerst ontwikkelen van competenties en taken, stabiliteit, risicoaversie en ontkenning en reductie van complexiteit. Evenzo geldt dit voor de aanwezigheid van exploratie. Exploratie wordt in dit onderzoek gemeten aan de hand van de componenten: double-loop learning, creativiteit, ontwikkelen van nieuwe competenties, chaos / onzekerheid, erkenning van complexiteit en flexibiliteit. De mate waarin de componenten van de

genoemde concepten, exploitatie en exploratie, aanwezig zijn bepaalt in welke balans de organisatie momenteel verkeert.

De balans is in het theoretisch kader omschreven aan de hand van vier mogelijke stadia ofwel typen en twee subtypen te weten: het low performance type, het limited performance type, het limited performance type met interne of externe exploratie, het vluchtige type, het vluchtige type met interne of externe exploratie, en het ambidextere type. Hierin wordt de 'low performance' organisatie gekenmerkt door afwezigheid/ summiere aanwezigheid van exploitatie en exploratie, de limited performance organisatie als een exploitatiegerichte organisatie, de vluchtige organisatie als de exploratiegerichte organisatie en de ambidextere organisatie als de ideale organisatievorm waarin zowel exploitatie als exploratie gelijktijdig en optimaal gebruikt worden. De twee subtypen vormen als het ware de overgang van begrensd (limited) en vluchtig naar het ambidextere type.

Vervolgens wordt onderzocht of en in welke mate deze balans invloed heeft op de intensiteit en effectiviteit van de samenwerking. Afhankelijk van het balanstype waarin de organisatie/persoon verkeert kan deze invloed positief of negatief zijn. Er wordt verondersteld dat vernieuwing met daarin o.a. ruimte om te leren en te experimenteren een positieve invloed heeft op de samenwerking (Savelsbergh & Nauta, 2014: p.40). Of dit echter geldt in het governance proces Oosterschelde zal in dit onderzoek moeten blijken.

In lijn met het hierboven genoemde wordt in dit onderzoek gesteld en verwacht dat het low performance balanstype een negatieve invloed (-) heeft op succesvolle samenwerking. Een low performance organisatie/persoon is namelijk een actor die niet of nauwelijks exploiterend en explorerend is. Hierdoor heeft dit type het wat betreft succesvolle samenwerking moeilijk. Doordat de organisatie niet bij machte is om de bestaande werkwijze te verfijnen en te verbeteren (single-loop learning), noch over de capaciteit beschikt om te vernieuwen, verdiept de samenwerking niet. Actoren beschikken niet over veerkracht en zoeken niet naar win-win situaties. Interactie tussen actoren is nauwelijks aanwezig, noch in de vorm van horizontale- dan wel verticale kennisuitwisseling. Dit leidt tot samenwerking van lage intensiteit, beperkt onderling vertrouwen en leidt mogelijk zelfs tot wantrouwen.

Een matige invloed (+/-) op de samenwerking hebben het limited performance en vluchtige type. Binnen samenwerkingsverbanden (netwerken) hebben deze typen het iets gemakkelijker omdat beide typen een duidelijke focus hebben op exploitatie respectievelijk exploratie, zoals eerder beschreven bij deze balanstypen. Dit werkt vertrouwen, interactie en oog voor elkaars belangen in de hand omdat er sprake is van kennisuitwisseling bij beide typen. Door de aanwezigheid van deze duidelijke focus is de exploitatiegerichte organisatie goed in het verfijnen en verbeteren van de bestaande werkwijze. Op korte termijn is dit belangrijk om vooruitgang te boeken o.a. op het vlak van samenwerking. Een voorbeeld van verfijning en verbetering op het vlak van samenwerking kan bijvoorbeeld zijn dat een hogere frequentie van gezamenlijke contactmomenten wenselijk is voor een betere prestatie van het netwerk. Als hiervan sprake is dan wordt hierop ingespeeld; de frequentie van het aantal contactmomenten wordt verder verfijnt. Het nadeel wat kleeft aan de exploitatiegerichte organisatie is dat dit type voornamelijk focus heeft op verfijning en verbetering van het bestaande en geen oog heeft voor vernieuwingen. Hierdoor kan het samenwerkingsproces verzanden in allerlei afspraken, regels en procedures zonder dat er concrete resultaten geboekt worden. Dit kan de veerkracht en de effectiviteit van de samenwerking afbreuk doen.

Wat betreft de exploratiegerichte organisatie geldt dit evenzo. Dit organisatietype heeft, zoals eerder beschreven, een sterke focus op vernieuwing en innovatie. Er ligt binnen dit type een sterke focus op horizontale kennisuitwisseling binnen het netwerk. Zo'n samenwerkende innovator wordt door Oerlemans (2007: p.8) omschreven als een innoverende organisatie die actief en gezamenlijk met andere organisaties werkt aan nieuwe producten, diensten of processen. Hieronder vallen ook

vernieuwende samenwerkingsactiviteiten. De intensiteit van de samenwerking ligt dan ook een stuk hoger dan bij het low performance type. Een voorbeeld van zo'n vernieuwende samenwerkingsactiviteit waardoor een innovatieve, explorerende organisatie in staat is om een impuls te geven aan de samenwerking is bijvoorbeeld het sluiten van package deals. Het nadeel wat kleeft aan de exploratiegerichte organisatie en wat tevens invloed heeft op de mate van succes van het samenwerkingsproces is dat dit type moeite heeft om vernieuwingen te implementeren. Dit kan ten koste gaan van de effectiviteit van de samenwerking.

De genoemde subtypen hebben een redelijk positieve invloed op de samenwerking (+). Omdat deze typen een limited performance of vluchtig type in beginsel combineren met een interne of externe focus op exploratie respectievelijk exploitatie. Hierdoor ligt de effectiviteit van deze typen i.r.t. samenwerking hoger. Bij het limited performance type met een focus op interne exploratie zal het gaan om het op orde krijgen van de eigen organisatie door interne vernieuwingen. Bij een limited performance type met een externe exploratie focus zal meer de nadruk liggen op externe vernieuwingen om zodoende de wederzijdse samenwerking verder te optimaliseren. Omgekeerd geldt dit ook voor vluchtige organisaties die zoeken naar interne of externe exploitatie met daarin als kenmerken stabiliteit, risicomijdend gedrag etc. Deze typen vertonen gedeeltelijke ambidextrie en kunnen gezien worden als overgangstypen naar volledige ambidextrie.

Als laatste organisatievorm, en tevens ideaaltype is de ambidextere organisatie te noemen. Deze organisatievorm heeft een positieve (++) invloed op effectiviteit van samenwerking omdat het exploitatie en exploratie combineert op een gelijkwaardig hoog niveau. Hierdoor is dit type het beste in staat is om tot succesvolle samenwerking te komen. Door te focussen op verfijning en verbetering en daarnaast ook oog te hebben voor vernieuwing, is er veel intensief, onderling contact en interactie tussen de actoren. Dit leidt er toe dat het vertrouwen onder de actoren toeneemt. Om tot vernieuwing te komen moet men goed met elkaar afstemmen en oog hebben voor elkaars belangen. Zoals eerder gezegd is succesvolle samenwerking een zoektocht naar een win-win situatie voor alle actoren. Dat vergt overleg, aanpassings- en inlevingsvermogen wat vervolgens resulteert in respect voor elkaars identiteiten en cultuurverschillen.

## 2.8 Operationalisatie

Nu het theoretisch kader is uitgewerkt is het van belang de genoemde theoretische concepten, meetbaar te maken. Mede omdat de theorie relatief abstract is en niet één op één overgenomen kan worden in de interviews gebeurt het operationaliseren van de begrippen in drie stappen: - definitie van de concepten; -componenten waarin concepten kunnen worden onderverdeeld en -meetwaarden/indicatoren waarmee de concepten gemeten en geanalyseerd kunnen worden.

**Tabel 3: Operationalisatie**

Definitie Concepten	Componenten binnen concepten	Meetwaardes/indicatoren
<b>Exploitatie:</b> 'Het verfijnen en verbeteren van bestaande werkwijze om tot betere resultaten te komen'	<b>Single-loop learning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verfijning en verbetering van bestaande kennis</li> <li>▪ Incrementele, kleine wijzigingen/perfectionering</li> <li>▪ Verticale kennisuitwisseling</li> </ul>
	<b>Uniformiteit / eenduidigheid (selectie)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Efficiënte en effectieve werkwijze</li> <li>▪ Afbakenen van bepaalde taken</li> <li>▪ 'Doen waar men goed in is'</li> </ul>
	<b>Beheerst ontwikkelen van competenties en taken</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Specialiseren in bestaande competenties en taken</li> <li>▪ Niet radicaal tot grote vernieuwingen en wijzigingen overgaan</li> </ul>
	<b>Stabiliteit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Routinematig werken</li> <li>▪ Systematiseren van de werkwijzen</li> <li>▪ Organisatie rechtlijnig en rechtszeker, padafhankelijkheid</li> </ul>
	<b>Risicoaversie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Waar mogelijk worden risico's vermeden</li> <li>▪ Geen oog en ruimte voor vernieuwingen en kansen;</li> <li>▪ Geen experimenteer ruimte</li> </ul>
	<b>Ontkenning en reductie van complexiteit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bestaan van het probleem wordt ontkent/afgezwakt</li> <li>▪ Vereenvoudigen van de werkelijkheid</li> </ul>
<b>Exploratie:</b> 'Het vernieuwen en radicaal veranderen van de huidige werkwijze om tot betere resultaten te komen'	<b>Double-loop learning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Horizontale kennisuitwisseling</li> <li>▪ Normen en waarden etc. staan ter discussie</li> <li>▪ Leren/aanpassen aan veranderende omgeving</li> </ul>
	<b>Creativiteit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zoeken naar vernieuwing, variëteit/ruimte voor radicale veranderingen</li> <li>▪ Zoeken naar verbinding tussen de actoren</li> <li>▪ Omgaan met kansen en bedreigingen/ Experimenteer ruimte</li> </ul>
	<b>Ontwikkeling van nieuwe competenties</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Actoren hebben andere competenties nodig om hun taken goed uit te kunnen voeren</li> <li>▪ Ontwikkelen van nieuwe vaardigheden</li> </ul>
	<b>Flexibel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organisaties/personen zitten niet vast aan bestaande werkwijzen</li> <li>▪ Organisaties/personen zijn veerkrachtig</li> </ul>
	<b>Chaos / onzekerheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organisaties en personen zoeken naar de juiste vernieuwing</li> <li>▪ Zoektocht dynamisch en onstabiel proces; een proces van zoeken en proberen</li> </ul>
	<b>Erkenning en vergroting van complexiteit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gaat risico's niet uit de weg</li> <li>▪ Actoren worden niet buiten gesloten</li> </ul>

<b>Exploitatie-exploratie balans:</b> <i>'De verdeling tussen verfijning/verbetering en vernieuwing/innovatie'</i>	<b>Low performance type</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Weinig tot geen exploitatie en exploratie</li> <li>▪ Geen vernieuwing, verfijning en verbetering van het bestaande</li> <li>▪ Geen single- en double-loop learning</li> </ul>
	<b>Limited performance type</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aandacht voor verfijning en verbetering</li> <li>▪ Single-loop learning</li> <li>▪ Heeft het in dynamische situaties moeilijk</li> </ul>
	<b>Vluchtig type</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aandacht voor vernieuwing en innovatie</li> <li>▪ Double-loop learning</li> <li>▪ Moeite met implementeren van vernieuwingen</li> </ul>
	<b>Ambidexter type</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Combineert exploitatie en exploratie</li> <li>▪ Efficiënt op zowel de korte als lange termijn</li> </ul>
	<b>Limited performance + interne of externe exploratie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Indicatoren van het limited performance type +</i></li> <li>▪ Intern: vernieuwingen om de eigen organisatie op orde te brengen</li> <li>▪ Externe: vernieuwingen gericht op het bevorderen van de wederzijdse samenwerking</li> </ul>
	<b>Vluchtig + interne of externe exploitatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Indicatoren van het vluchtige type +</i></li> <li>▪ Intern: verfijning en verbetering om de eigen organisatie op orde te brengen</li> <li>▪ Extern: verfijning en verbetering om de wederzijdse samenwerking te bevorderen</li> </ul>
<b>Samenwerking:</b> <i>'Het men elkaar wederzijds intensief en effectief samenwerken aan dezelfde doelen'</i>	<b>Niet productieve samenwerking</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Geen onderlinge, wederzijdse interactie / wantrouwen</li> <li>▪ Afspraken worden niet nagekomen / Opportunistisch gedrag</li> <li>▪ Geen respect voor variërende culturen, standpunten en doelen</li> <li>▪ Er wordt niet gezocht naar win-win situaties, geen coproductie</li> <li>▪ Actoren hebben geen aanpassingsvermogen</li> </ul>
	<b>Semi-productieve samenwerking</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Enige wederzijdse interactie en afstemming, weinig vertrouwen</li> <li>▪ Afspraken worden niet altijd nagekomen / Soms opportunisme</li> <li>▪ Tot op zekere hoogte respect voor variërende culturen, standpunten en doelen</li> <li>▪ Matig aanpassingsvermogen, geen coproductie</li> </ul>
	<b>Productieve samenwerking</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Goede interactie, groot vertrouwen</li> <li>▪ Oog voor wederzijdse belangen, wederzijdse afstemming</li> <li>▪ Afspraak is afspraak, geen opportunisme</li> <li>▪ Actoren hebben aanpassingsvermogen en zoeken naar win-win situaties. Er is sprake van coproductie</li> </ul>

## Hoofdstuk 3. Methodologische verantwoording

*In dit hoofdstuk treft u de methodologische verantwoording aan betreffende de opzet en de uitvoering van dit onderzoek. Inzicht wordt gegeven in de manier waarop de dataverzameling plaats vindt en op welke wijze de empirie wordt aangepakt. Daarnaast is aandacht voor de maatregelen die genomen zijn om de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek te waarborgen.*

### 3.1 Onderzoeksstrategie

Een onderzoeksstrategie is het geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd (Verschuren & Doorewaard, 2010: p.16). In dit onderzoek is er gekozen voor een kwalitatief onderzoek omdat diepgang noodzakelijk is. Er is in dit onderzoek specifiek gekeken naar de invloed van de exploitatie-exploratiebalans in de werkwijze op de samenwerking in vraagstukken binnen het governance proces Oosterschelde. Inzicht hierin kon alleen verkregen en inzichtelijk gemaakt worden met kwalitatieve data. Een kwalitatieve onderzoeksmethode biedt namelijk de ruimte om diep in te gaan op de verhalen achter de huidige situatie en maakt het mogelijk om te construeren wat de invloed is van het ene op het andere. Een kwantitatieve onderzoekstrategie is hierin tegen veel oppervlakkiger en daardoor minder geschikt. Mede omdat in kwantitatief onderzoek de resultaten veelal worden weergegeven in cijfers (Berg, 2008). De onderzoeksstrategie welke voor dit onderzoek is gehanteerd is dan een ook zogenaamd 'in depth' (vergelijkend) casestudyonderzoek (ibid.).

### 3.2 Onderzoeksmethoden en -technieken

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende methoden en technieken. Van Thiel (2010: p.68) stelt hierbij dat een strategie de overkoepelende opzet of logica van het onderzoek is waarbinnen meerdere methoden kunnen worden ingezet om gegevens te verzamelen en te analyseren. In de eerste plaats werd als dataverzamelmethode gebruik gemaakt van interviews. Interviews zijn volgens van Thiel (2010: p.108) een veel gebruikte methode bij casestudyonderzoeken. De interviewtechniek die gehanteerd werd tijdens het onderzoek was een semigestructureerde interviewtechniek, zie *bijlage 2* (Van Thiel, 2010: p.69). Een semigestructureerd interview houdt in dat de onderzoeker met een voorbereide set vragen het interview ingaat maar dat er tijdens het interview wel ruimte is om andere (aanvullende) vragen te stellen. Naast het afnemen van interviews heeft dataverzameling plaatsgevonden door participatieve observatie tijdens drie bijeenkomsten. Door deel te nemen aan de dagelijkse activiteiten kan de onderzoeker gedragingen waarnemen en er direct, ter plekke meer over te weten komen (Van Thiel, 2010: p.83). Tot slot is gebruik gemaakt van inhoudsanalyse met als techniek documentanalyse (Van Thiel, 2010: p.69).

#### 3.2.1 Selectie

Dit onderzoek betreft een analyse naar de invloed van de exploitatie-exploratiebalans op de samenwerking. Meer specifiek is, op voordracht van de opdrachtgever, gekozen voor twee vraagstukken; vooroeverbestortingen Oosterschelde en zandsuppletie Roggenplaat in de Oosterschelde. Daarnaast is aanvullend de opstelling van de lijnorganisatie rondom vraagstukken in de Oosterschelde meegenomen omdat dit een integraal beeld geeft van de werkelijkheid. Daarnaast is het mogelijk om, door de lijnorganisatie mee te nemen in het onderzoek, inzicht te verkrijgen in de verschillen, overeenkomsten en de patronen tussen de lijnorganisatie en de projectteams. Onder de lijnorganisatie worden in het onderzoek de basisrelatiemanagers verstaan en de afdelingen Netwerk Management en Netwerk Ontwikkeling. Wat betreft de samenwerkingsrelatie die geanalyseerd wordt, is er specifiek gekeken naar wederzijdse, intensieve en effectieve samenwerking tussen enerzijds Rijkswaterstaat en anderzijds het ministerie van Economische Zaken en de visserijsector. De keuze om specifiek naar de samenwerking tussen deze actoren te kijken ligt verklaard in het feit dat dit een uitdrukkelijk verzoek was van de opdrachtgever. De keuze voor de casussen vooroeverbestortingen en zandsuppletie Roggenplaat is enerzijds genomen vanwege het feit dat deze vraagstukken spelen binnen de Governance Oosterschelde en anderzijds omdat de



vooroverbestortingen zich in de uitvoerende fase (voorbereiding derde cluster) bevinden in tegenstelling tot de zandsuppletie Roggenplaat welke in de planvormingsfase verkeert. Dit zal naar verwachting leiden tot een interessante vergelijking. Door daarnaast, complementair, ook de werkwijze van de lijnorganisatie te analyseren, is er naar verwachting een interessante parallel zichtbaar tussen de projecten die meer 'los van de lijn' opereren en de lijnorganisatie. Door genoemde casussen met elkaar te vergelijken kan naar verwachting gekomen worden tot verschillende leerpunten ten opzichte van elkaar. Dit kan tot gevolg hebben dat de samenwerking in het geheel wordt verbeterd.

Wat betreft de selectie van de respondenten kan worden medegedeeld dat de respondenten die zijn geselecteerd voor de interviews personen zijn die, vanuit verschillende invalshoeken, nauw betrokken zijn bij beide projecten en daarin meestentijds ook een rol van betekenis hebben gespeeld. Voor een overzicht van de respondenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek, zie *bijlage 1*. Er is getracht om tot een representatieve, evenwichtige selectie te komen (Van Thiel, 2010: p.111). Daarnaast is er geprobeerd om met sleutelfiguren (omgevingsmanagers, voorzitters, projectleiders, secretarissen, senior (beleids)medewerkers etc. zie *bijlage 1*) te spreken omdat deze vaak veel kennis hebben en cruciaal zijn in het samenwerkingsverband aangaande de twee onderzochte vraagstukken. In vrijwel alle gevallen zijn de respondenten aangedragen door de opdrachtgever Rijkswaterstaat. Hieraan kleeft tegelijkertijd een nadeel omdat deze wijze van selecteren in de hand werkt dat andere mogelijke interessante actoren worden uitgesloten.

De documenten die zijn gebruikt voor de inhoudsanalyse zijn deels aangeleverd door de opdrachtgever en geselecteerd op basis van relevantie met betrekking tot de in dit onderzoek centraal staande casussen. De keuze om gebruik te maken van documenten ligt voornamelijk in het feit dat uit documenten achtergrond- en contextinformatie kan worden gehaald wat kan resulteren in een beter begrip en beeld van de onderzochte casussen. Daarnaast kan door gebruik van documenten en observatieverslagen, in aanvulling op de interviews, een mogelijk te eenzijdig beeld teniet gedaan worden. Het gebruik van drie verschillende methoden dient dan ook ter versterking van de representativiteit van dit onderzoek.

### **3.2.2. Data analyse**

Wat betreft de analyse van de 17 afgenomen interviews; de interviews zijn allen opgenomen. Dit heeft het mogelijk gemaakt om te komen tot nauwkeurige interviewtranscripten. Deze transcripten zijn vervolgens aan de hand van een codeerschema, met kleurencodes geanalyseerd. Analyse van de data is gedaan aan de hand van opgestelde codes waarmee de data op latente wijze is geanalyseerd. De analyse van de data heeft plaatsgevonden op basis van gesloten codering. Door deze vorm van analyse is het mogelijk om meer inzicht in de hoofdlijnen van de interviews te krijgen en kan betere sturing gegeven worden wat betreft de beantwoording van de vraagstelling (Verschuren & Doorewaard, 2010: p.198). Dit codeerschema is opgesteld aan de hand van de operationalisatie zoals deze in hoofdstuk 2 is weergegeven. Daarnaast is een documentanalyse uitgevoerd op voor dit onderzoek relevante, geselecteerde documenten en is er gebruik gemaakt van participatieve observatie. Bij de analyse van de data die hierdoor verkregen is, is eveneens gebruik gemaakt van het opgestelde codeerschema met kleurencodes. Door gebruik te maken van een codeerschema met kleurencodes is het mogelijk om inzicht te krijgen in de structuur van de data. Dit versterkt de analyse.

## **3.3 Betrouwbaarheid en validiteit**

Binnen het wetenschappelijk onderzoek is het van belang dat de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek wordt gewaarborgd. De betrouwbaarheid van een onderzoek beslaat de nauwkeurigheid en consistentie van een onderzoek (Van Thiel, 2010: p.52). Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te waarborgen en te vergroten is in de eerste plaats gebruik gemaakt van triangulatie. Dit houdt in dat er verschillende onderzoeksmethoden zijn gebruikt namelijk;

interviews, participatieve observatie en documentanalyse (literatuurstudie). De opzet van de interviews (semigestructureerd) heeft eveneens bijgedragen aan de betrouwbaarheid. Van Thiel (2010: p.114) stelt hierbij dat een interviewtechniek waarin sprake is van structuur bijdraagt aan een grotere betrouwbaarheid. De interviewtechniek die in dit onderzoek is gehanteerd, het semigestructureerde interview, is deels gestructureerd en heeft het mogelijk gemaakt om de interviews enigszins te sturen. Hierdoor waren de interviews met de verschillende respondenten min of meer vergelijkbaar en konden deze goed worden geanalyseerd. Een ander voordeel van een semigestructureerd interview is dat er ruimte is om andere, verdiepende vragen te stellen. Indien vermoed wordt dat de respondenten bijvoorbeeld sociaal wenselijke antwoorden geven kan dit door doorvragen met aanvullende, nieuwe vragen achterhaald worden. Deze aanvullende vragen zijn eveneens opgenomen in de transcripten en dragen bij aan een grotere betrouwbaarheid van de data. Daarnaast zijn de interviewverslagen ter controle nagezonden aan de respondenten (member check) (Van Thiel, 2010: p.114). Wat betreft de analyse zelf; de resultaten die uit de interviews en documentanalyse zijn voortgekomen, zijn nauwkeurig en precies verwerkt in het onderzoek. Dit vergroot de herhaalbaarheid en betrouwbaarheid van het onderzoek. Wat betreft de interviews: deze zijn 'woordelijk' uitgewerkt in zogenaamde transcripten wat geresulteerd heeft in nauwkeurige data. Daarnaast is voor de analyse gebruik gemaakt van een codeerschema met kleuren codes. Hierdoor was het mogelijk om tot een betrouwbare analyse te komen van de verschillende databronnen en de opgestelde observatieverslagen.

Neuman (2004: p.112) stelt dat 'validity is a central issue in al measurement'. Validiteit kan onderverdeeld worden in interne en externe validiteit. Bij interne validiteit wordt gekeken of daadwerkelijk is gemeten wat men beoogd en wil meten. Om de interne validiteit te waarborgen is gebruik gemaakt van verschillende databronnen. Daarnaast heeft de opdrachtgever contactpersonen aangeleverd voor de interviews, waardoor het mogelijk was om te spreken met waardevolle respondenten die nauw betrokken waren en veel kennis hadden wat betreft het centraal staande onderzoeksdomein. Hierdoor was de onderzoeker in staat om de onderzoeken wat beoogd werd om te onderzoeken. Verder is gebruik gemaakt van een nauwkeurig operationalisatie schema waaruit vervolgens het codeerschema is opgesteld. Dit codeerschema, wat is gebruikt voor de analyse van de interviews en de documenten, was dus direct afgeleid van het operationalisatie schema en is tijdens de analysefase verder verbeterd en verscherpt. Dit geldt evenzo voor de interviewvragen die eveneens rechtstreeks uit het operationalisatie schema zijn afgeleid.

Externe validiteit gaat over de mate van generaliseerbaarheid van het onderzoek (Verschuren en Doorewaard, 2007: p.139). Van Thiel (2010: p.52) stelt hierbij dat het bij externe validiteit de vraag is of de gevonden resultaten toe te passen zijn op meerdere casuïstiek. Het feit dat er gebruik is gemaakt van een meerdere cases, vergroot de generaliseerbaarheid en representativiteit van de resultaten (Smit & van Thiel, 2002: p.10). Dit onderzoek is namelijk een vergelijkend 'in depth' casestudyonderzoek waarin twee specifieke casussen binnen het proces governance Oosterschelde, en de opstelling van de lijnorganisatie hieromtrent, met elkaar worden vergeleken. Dit maakt de uitkomsten van dit onderzoek meer generaliseerbaar dan wanneer slechts één enkele case was onderzocht. Een punt dat 'afbreuk' doet aan de generaliseerbaarheid en representativiteit van het onderzoek is dat er een gering aantal van 17 respondenten voor dit onderzoek is geïnterviewd. De resultaten en uitkomsten van dit onderzoek hebben dan ook alleen specifiek betrekking op de samenwerking tussen Rijkswaterstaat, het ministerie van Economische Zaken en de visserijsector binnen het governance proces Oosterschelde. Er kan niet gesteld worden dat de resultaten geldig zijn voor soortgelijke vraagstukken en samenwerkingsverbanden. Wel is het zo dat uit de diepgaande inzichten die tijdens dit onderzoek zijn opgedaan, lessen getrokken kunnen worden welke mogelijk toegepast kunnen worden in andere (gelijksoortige) processen, vraagstukken en projecten in de publieke sector.

## Hoofdstuk 4. Context en feiten

*In dit hoofdstuk treft u een casusbeschrijving van de vraagstukken vooroeverbetoring Oosterschelde en zandsuppletie Roggenplaat aan. In dit hoofdstuk wordt de feitelijke context rondom de twee vraagstukken die in dit onderzoek centraal staan geschetst aan de hand van de geanalyseerde documenten en de afgenomen interviews. Hoewel de opstelling van de lijnorganisatie ook onderzocht wordt in dit onderzoek treft u hier geen aparte beschrijving over aan omdat deze opstelling in het verlengde ligt van de hieronder beschreven vraagstukken. Ondanks het feit dat dit onderzoek zich richt op de huidige werkwijze van Rijkswaterstaat, en aan de hand daarvan probeert om de balans tussen exploitatie en exploratie in kaart te brengen, is het toch relevant om in grote lijnen de context te schetsen om een goed inzicht te krijgen in de huidige problematiek die voorligt. Dit geeft ook een antwoord op de vraag waarom de huidige situatie is zoals ze is, en welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen.*

### 4.1 Historische context

Rond de jaren '80 van de vorige eeuw verrees in de Oosterschelde een deltawerk genaamd de Oosterscheldekering. Door de komst van deze kering verloor de Oosterschelde zijn directe, open verbinding met de Noordzee. De afsluiting van deze zeearm had gevolgen voor de visserij. Door de komst van de kering nam namelijk de hoeveelheid water dat per etmaal de Oosterschelde in- en uitstroomt met ruim 30% af (Deltares, 2013: p.13). Daarnaast werd de Oosterschelde, door de aanleg van de Philips- en Oesterdam, ook afgesloten van de rivieren waardoor er minder zoet water de Oosterschelde binnen kwam (Nationaal Park Oosterschelde, 2016). Dit had gevolgen voor o.a. de visstand en de schelpdierensector (Vara, 2016).

De Oosterschelde vormde, samen met de Waddenzee, decennia lang een gebied waar de mossel- en oesterkweek tot uitvoering kon worden gebracht. Door de komst van de Oosterscheldekering veranderde dit. Naast het feit dat de hoeveelheid (voedselrijk) water dat de Oosterschelde binnenstroomt met 30% afnam, nam ook de stroomsnelheid van het water in de Oosterschelde af (Deltares, 2013: p.13). Dit had tot gevolg dat mosselkwekers met percelen meer oostelijk hun perceelopbrengsten zagen teruglopen. Door de verminderde stroomsnelheid van het water stroomt er namelijk minder voedselrijk water langs de percelen. Percelen dichtbij de Oosterscheldekering brengen momenteel het meeste op. Verklaring voor deze hogere opbrengsten is het feit dat al het (voedselrijke) water langs deze percelen de Oosterschelde binnenstroomt. Deze 'goede' kweekgronden staan wel bekend als de 'goudkust voor de mosselkwekerij'.

Het wegvallen van de verbinding tussen de Oosterschelde en de rivieren had eveneens gevolgen voor de visserijsector. Voor de komst van de deltawerken was de Oosterschelde achterin brak en kende daardoor een bijzonder rijke flora en fauna (Nationaal Park Oosterschelde, 2016). De zoet water inlaat van de rivieren was daarnaast ook belangrijk voor de mosselzaadval (Eiland Tholen, 2016). Doordat vandaag de dag de rivieren niet meer uitmonden in de Oosterschelde en er geen zoet water inlaat meer is, is de val van mosselzaad sterk teruggelopen (ibid.). Tegenwoordig zijn mosselkwekers aangewezen op mosselzaad uit de Waddenzee (Eiland Tholen, 2016).

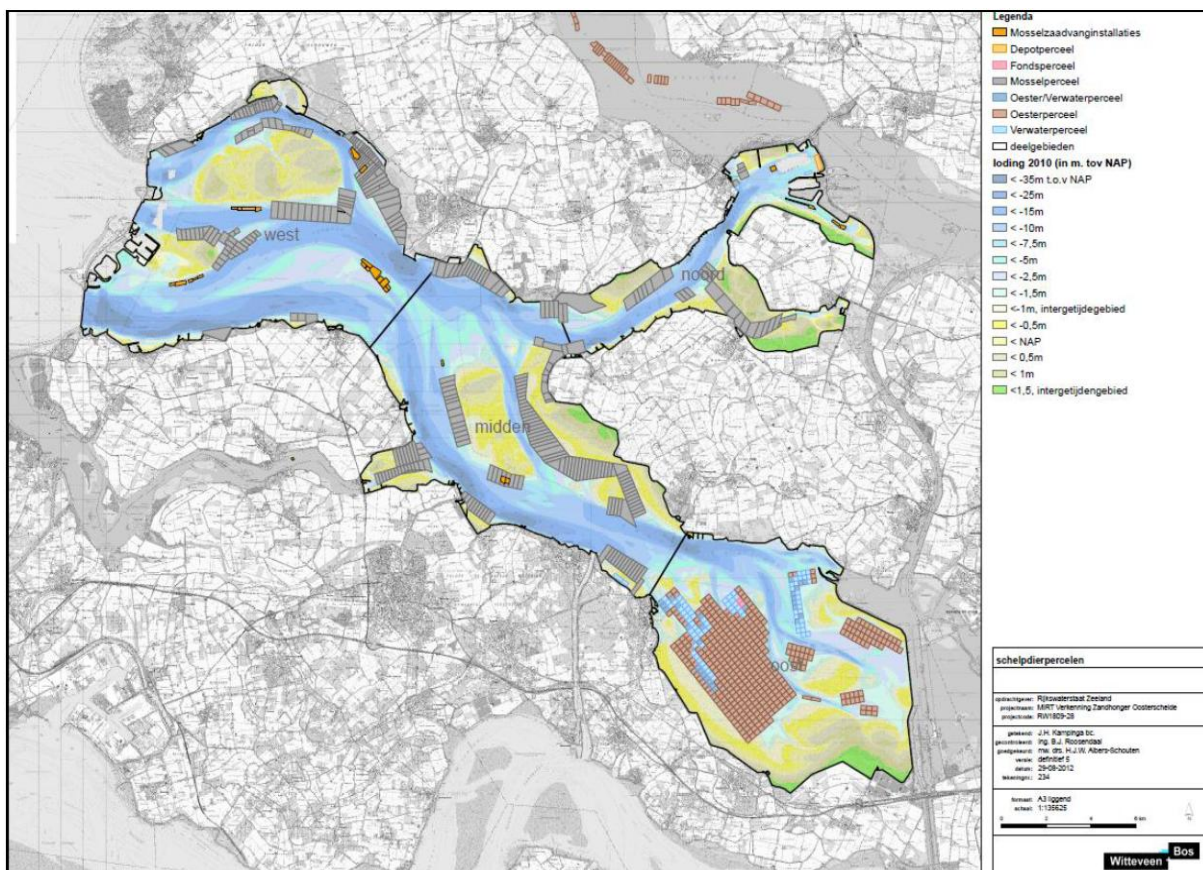
#### Box 1: Mosselen

Voor de mosselkweek is water waarin getij aanwezig het meest geschikt. De aanwezigheid van getij brengt stroming in het water waardoor er voortdurend vers, voedselrijk water langs de mosselen stroomt. Mosselen filteren uit dit langs stromende water plankton en voorzien zichzelf zo van voedsel. Een mossel filtreert per dag circa 100 liter water.

Gemiddeld doen mosselen er twee jaar over voordat ze goed zijn voor consumptie. Na één jaar zijn ze ongeveer 4 cm groot. Eenjarige mosselen worden halfwasmosselen genoemd. De halfwasmosselen worden gezaaid op de meest groeizame percelen en bereiken een jaar daarna het stadium van consumptiemossel.

Bron: Eiland Tholen

Momenteel is er een verstoorde relatie tussen de visserijsector en Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat is als beheerder van de Oosterschelde verantwoordelijk voor de veiligheid, de bevaarbaarheid voor de beroepsvaart, de ecologie, het zwemwater etc. Daarnaast dient Rijkswaterstaat in haar werkwijze rekening te houden met de Natura 2000 status (Natuurbeschermingswet) van de Oosterschelde. De locaties waar de werkzaamheden van Rijkswaterstaat plaatsvinden, bevinden zich in het Natura 2000 gebied. Dat houdt in dat dit een beschermd gebied is waarin bepaalde activiteiten, zoals oester- en mosselvisserij enz., vergunningplichtig zijn volgens de Natuurbeschermingswet (Nb-wet). Als het in de lijn der verwachting ligt dat er schade optreedt of is opgetreden moet dit zoveel mogelijk tegen gegaan worden met mitigerende<sup>1</sup> of compenserende maatregelen. Voor deze beheer gerelateerde werkzaamheden is met regelmaat overleg met de visserijsector nodig. Het feit dat de vissers hun broodwinning uit het water halen maakt zulke overleggen er niet gemakkelijker op. Vissers koesteren wantrouwen jegens projecten en plannen van Rijkswaterstaat omdat deze hun inkomsten, zo menen zij, in gevaar kunnen brengen. De visserijsector gebruikt, met een oppervlakte van 4000 ha aan mosselpercelen en 1500 ha aan kweekpercelen voor oesters, een flink deel van de ruimte op de Oosterschelde (Deltares, 2011: p.1).



Figuur 5: Overzicht van schelpdierpercelen in de Oosterschelde

In de relatie tussen RWS en het ministerie van EZ is er sprake van een verschil van rollen en taken wat betreft de Oosterschelde. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat beide overheden verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben. Dit geldt onder andere voor bijvoorbeeld wet- en regelgeving. Het ministerie van EZ heeft bevoegdheden wat betreft de visserijwet en de natuurbeschermingswet en Rijkswaterstaat voor de Waterwet. Wanneer vanuit de visserijsector een verzoek komt voor bijvoorbeeld experimenten dan dienen beide overheden hiervoor een vergunning

<sup>1</sup> Mitigerende maatregelen zijn maatregelen die ondernomen worden ter bescherming van de flora en fauna voordat werkzaamheden plaatsvinden. Rekening houden met bijv. de broedperiode van vogels is een voorbeeld van zo'n mitigerende maatregel.

te verlenen. Dit vraagt om inhoudelijke afstemming. Goede communicatie is hierbij van belang. Deze communicatie is momenteel echter niet optimaal. Dit blijkt onder andere uit het feit dat er soms door het ministerie van EZ een vergunning wordt verleent terwijl dat bij nader inzien en toetsing door Rijkswaterstaat niet blijkt te kunnen. De feitelijke context is dat er wel contact is tussen het Ministerie van EZ en Rijkswaterstaat, maar dat dit contact niet altijd optimaal is.

## 4.2 Vooroeverbestorting Oosterschelde

Door de stroming van het water treedt er, zo blijkt uit onderzoek, erosie op aan de oevers van de Oosterschelde (Rijkswaterstaat, 2016). Door de voortdurende golfslag en stroming kalft de vooroever steeds verder af waardoor het fundament onder de dijk in principe wordt weggeslagen. Dit kan een gevaar vormen voor de veiligheid. Wanneer het fundament onder de dijk is weggeslagen bestaat namelijk het risico dat de dijk het bij bijvoorbeeld een hevige storm begeeft. Om dit te voorkomen vinden vooroeverbestortingen plaats. De gedachte is dat men door het storten van onder andere stenen, staalslakken de geërodeerde gebieden weer stabiel kan maken. De stort van stenen en staalslakken geeft de dijk extra bescherming en dient daarnaast om het aanwezige zand en slib vast te houden (Rijkswaterstaat, 2016). Rijkswaterstaat brengt vooroeverbestortingen aan op de plaatsen waar dat vanuit veiligheidsoogpunt nodig is. Hierdoor wordt de levensduur van de dijken verlengd ondanks de stijgende zeespiegel en de aanwezige zandhonger (Deltares, 2011: p.33). Voor de bestortingen worden in de meeste gevallen staalslakken gebruikt. Staalslakken zijn een prijstechnisch aantrekkelijk product dat daarnaast duurzaam is en voldoet aan de wettelijke eisen (de Visser, 2014: p.1).



Figuur 6: Vooroeverbestortingen in de Oosterschelde

De vooroeverbestortingen in de Oosterschelde worden uitgevoerd in drie fases, verspreid over de periode 2010-2018. Momenteel is de derde en laatste fase in voorbereiding. Wat betreft de eerste fase: de werkzaamheden binnen deze fase zijn volgens plan uitgevoerd. Enig aandachtspunt in relatie tot de visserijsector is dat men voor de bestortingen staalslakken heeft gebruikt. Over het gebruik van de staalslakken zijn de kreeftenvissers maar ook natuurorganisaties niet content. Hierover is de nodige beeldvorming en framing ontstaan zoals blijkt uit het verdere van deze alinea. Bij de uitvoering van de tweede fase waren staalslakken niet voorradig. Er is toen gekozen om als stortmateriaal gebruik te maken van zeegrind. Hierover zijn de actoren niet geïnformeerd waardoor dit besluit bij verschillende partijen niet goed viel. In 2015 is door de visserijsector een handhavingsverzoek bij RWS ingediend omdat er materiaal (zeegrind) is gebruikt voor de bestortingen terwijl dat niet conform de vergunning was. Hiervoor, in 2014,



Figuur 7: Schematische weergave vooroever

zijn bezwaren door de visserij en Stichting Oosterschelde gemaakt tegen de vergunningverlening voor de vooroeverbestortingen bij drie locaties in de Oosterschelde. Er is toen een beroepsprocedure tegen passende beoordeling van habitattypen en habitatsoorten bij de Raad van State gestart. Hieruit kwam naar voren dat RWS niet met zekerheid heeft kunnen stellen dat deze habitattypen en –soorten geen schade zouden ondervinden van de werkzaamheden. De actoren vinden dat de 'start

and go' techniek van Rijkswaterstaat, waarbij materialen gebruikt worden die niet bijdragen aan het natuurherstel van de Oosterschelde, definitief tot het verleden moet behoren (Stichting de Oosterschelde, 2015). Volgens de Stichting Oosterschelde maakt RWS gebruik van materialen die voorradig zijn en wordt er pas achteraf gemonitord 'wat er van geworden is' en of er 'wat op wil groeien' (ibid.). De partijen willen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied meer worden gerespecteerd. Er moet wat hen betreft niet langer op deze wijze gewerkt worden (ibid.).

De kreeftenvisserij is een economische activiteit in de Oosterschelde (Wittenveen & Bos, 2013: p.1). De vrees van kreeftenvissers is dat de staalslakken, die zijn gebruikt voor de bestortingen, een negatieve invloed hebben op kreeften (Buijs, 2015: p.1 & Visserij nieuws, 2016). De vooroeverbestortingen vinden plaats op afgekalfde delen langs de kust. Dit is het leefgebied van de Oosterscheldekreeft. De kreeft leeft op steile hellingen en diepe geulen direct langs de dijk (ibid.). De vooroeverbestortingen vinden middenin het leefgebied van de kreeft plaats. De bestortingen zijn voor een gedeelte uitgevoerd met staalslakken en zeegrind. Alhoewel uit onderzoek is gebleken dat deze niet schadelijk zijn, zijn de kreeftenvissers bevreesd voor uitstoot van zware metalen uit staalslakken (Buijs, 2015:p.1 & de Vissers, 2014:p.1). Wanneer dit gebeurt, is de kreeft ongeschikt voor consumptie. Dat zorgt voor financiële schade in de kreeftensector. Alleen al de gedachte dat dit kan gebeuren doet de relatie tussen de visserijsector en Rijkswaterstaat geen goed. Met de stort van fijn zeegrind zijn de kreeftenvissers niet content. Het zeegrind is te fijn voor de kreeft om zich in te kunnen verschuilen. Kreeften leven in de spleten en kieren tussen de stenen op de bodem en dat is bij het gestorte fijne zeegrind niet mogelijk. De kreeftenvissers pleiten voor breuksteen ter vervanging van het fijne zeegrind. Breuksteen is echter veel duurder en scoort milieutechnisch minder goed door CO<sub>2</sub>-uitstoot van transport, breuksteen moet namelijk van buiten Nederland komen (de Vissers, 2014:p.1).

#### **Box 2: De Kreeft**

De strenge winter van 1963 was voor de kreeften in de Oosterschelde bijna fataal. Het gehele bestand was bijna verdwenen. Twintig jaar later werd een herstel van het bestand merkbaar en na voltooiing van de Deltawerken ging het steeds beter met de kreeft. Door de bouw van de Oosterscheldekering en de aanleg van de dammen komt er minder zoet water in de Oosterschelde. Niet goed voor het mosselzaad, maar wel voor de kreeft. In de winter houden zij zich schuil in de diepte van de Oosterschelde. In het voorjaar komen ze te voorschijn en planten ze zich voort. Momenteel is er sprake van een goed bestand.

Bronnen: Kring van de Oosterschelde kreeft & Nationaal Park Oosterschelde

Bij de vooroeverbestortingen speelt het Ministerie van Economische Zaken een rol in het verstrekken van vervangende percelen aan de kwekers en vissers ter compensatie van bestaande percelen die schade oplopen door bestortingen. Naast de kreeftenvissers ondervinden ook mosselkwekers hinder van de vooroeverbestortingen. Op de locaties waar de vooroeverbestortingen plaatsvinden, ligt circa 10 ha aan mosselpercelen. Door het storten van grind en andere materialen wordt het water troebel en dit kan de mosselen aantasten. Verschillende mosselkwekers hebben een schadeclaim ingediend. De mosselkwekers willen dat de schade die ze lijden wordt gecompenseerd. Compensatie met vervangende percelen betekend vaak achteruitgang ten opzichte van de huidige percelen omdat de beste percelen in de Oosterschelde al zijn uitgegeven. Het ministerie van Economische Zaken is daarnaast, mede door de complexiteit die het aanwijzen van percelen met zich meebrengt, niet genegen mee te werken aan het verstrekken van nieuwe (wissel) vispercelen. Dit belemmert een afhandeling tussen RWS en de visserijsector omdat de vissers slechts in sommige gevallen bereid zijn te schikken d.m.v. een financiële schadevergoeding.

In tegenstelling tot de kreeftenvissers hebben de mosselkwekers niets tegen het gebruik van fijn zeegrind. Zeegrind is klein en fijn en voorkomt dat de stroming in de Oosterschelde verandert. Bij de stort van grove breuksteen, wat de kreeftenvissers graag zien, is de kans op een veranderende

stroming groter. Hieruit blijkt dat visserijsector intern ook gekenmerkt wordt door tegenstrijdige belangen. Wat betreft de oesterkwekers: deze spelen in deze casus geen rol van betekenis. Doordat de oesterpercelen achter in de Oosterschelde liggen is daar minder sprake van erosie en hoeven er geen werkzaamheden zoals vooroeverbestedingen plaats te vinden.

In dit vraagstuk is kortom sprake van een verstoorde relatie tussen RWS en de visserijsector door o.a. het gebruik van ander bestortingsmateriaal. Daarnaast is de afstemming tussen de visserijsector en RWS niet optimaal geweest. Tevens is er vanuit RWS een beroep gedaan op EZ om met wisselpercelen te komen maar dit is niet gebeurd terwijl hieraan wel behoefte is bij individuele kwekers.

### 4.3 Zandsuppletie Roggenplaat

De aanleg van de Oosterscheldekering heeft grote veranderingen met zich meegebracht. Het getij en de stroming werden minder doordat er per etmaal minder water de Oosterschelde in- en uitstroomt (Deltares, 2013: p.13). Deze afgezwakte getijstroom is niet in staat nieuw zand en slib af te zetten op de platen, slikken en schorren (Rijksoverheid, 2016). Door de stroming verdwijnt er alleen zand en wordt er geen nieuw sediment afgezet. Dit is echter wel noodzakelijk omdat de platen, slikken en schorren afkalven tijdens stormen. Als er geen nieuw sediment wordt aangevoerd dreigen de platen, slikken en schorren kleiner te worden en op den duur te verdwijnen. Dit zal voor vogels gevolgen hebben. Door erosie worden de platen kleiner en minder hoog, hierdoor is het areaal dat tijdens eb een 'droogvalduur'<sup>2</sup> kent kleiner geworden en hebben vogels minder tijd en ruimte om eten te zoeken. In de toekomst zal, als er geen actie wordt ondernomen, de 'droogvalduur' meer en meer onder druk komen te staan. Dit verschijnsel staat ook wel bekend als de 'zandhonger van de Oosterschelde' en staat in directe relatie met de aanleg van de stormvloedkering (Rijksoverheid, 2016). Het effect van de zandhonger wordt versterkt door de verwachte, versnelde zeespiegelstijging (Deltares, 2013: p.66). De verwachting is dat alle platen en slikken en een groot gedeelte van de schorren zover zullen afkalven dat er nauwelijks meer sprake zal zijn van een intergetijdengebied<sup>3</sup> (Deltares, 2013: p.6).

Op de lange termijn vormt de zandhonger een bedreiging voor de waterveiligheid en de natuur-, landschaps- en de recreatiewaarde van het gebied (ibid.). Als de platen, waarvan de Roggenplaat een zeer belangrijke is, daadwerkelijk zullen verdwijnen zal er meer onderhoud aan de dijken gepleegd moeten worden. Momenteel vormen de platen, slikken en schorren een natuurlijke barrière die de golfslag breekt en afremt voordat deze de dijk bereikt. Bij het verdwijnen van deze natuurlijke barrière heeft het water veel meer vrij spel op de dijk waardoor de dijkbekleding versnelt zal worden aangetast (Deltares, 2013: p.6). Om de veiligheid van burgers die woonachtig zijn rondom de Oosterschelde te kunnen blijven waarborgen, zullen er hogere onderhoudskosten voor de dijken ingecalculeerd moeten worden dan in de huidige situatie. Ook voor de aanwezige flora en fauna heeft het verdwijnen van de platen, slikken en schorren gevolgen. De Roggenplaat wordt door zeehonden en vogels gebruikt als rustplaats en foerageergebied en dat zal bij verdere erosie niet langer mogelijk zijn (Nationaal Park Oosterschelde, 2016. P. 33). De zandhonger heeft directe gevolgen voor o.a. vogels die voor hun voedselvoorziening afhankelijk zijn van het intergetijdengebied. Als de Roggenplaat en andere platen door de zandhonger verdwijnen, zullen ongetwijfeld ook verschillende (vogel)soorten verdwijnen. Dat moet worden voorkomen. Mede vanwege de Natura2000 status verdient de Oosterschelde bescherming en moet er alles aan gedaan worden om de huidige ecologische situatie te behouden. Het aanleggen van binnendijkse natuurterreinen ter compensatie van de platen is hiervoor ongeschikt, omdat daar het voedsel voor o.a. vogels geheel of grotendeels ontbreekt (Nationaal Park Oosterschelde, 2016: p.33).

---

<sup>2</sup> De tijdsduur dat de platen met eb droog liggen

<sup>3</sup> Een gebied dat bij eb droogvalt en bij vloed onderwater ligt

De Roggenplaat (zie figuur 8 & 9) heeft met achteruitgang te maken. Dit heeft twee oorzaken. Enerzijds door plaaterosie als gevolg van de zandhonger welke is ontstaan door de aanleg van de Oosterscheldekering en anderzijds door de zeespiegelstijging (Deltares, 2011: p.21). De achteruitgang van de platen en slikken kan tegengegaan worden door erosie remmende maatregelen



Figuur 8: De Roggenplaat met op de achtergrond de Oosterscheldekering

(o.a. aangepast keringsbeheer) en door de aanvoer van nieuw sediment (ibid.). Het opnieuw aanbrengen van verdwenen zand en slib kan gerealiseerd worden door middel van suppleties. Dit lijkt de meest duurzame manier, omdat er op natuurlijke wijze geen nieuw zand wordt aangevoerd

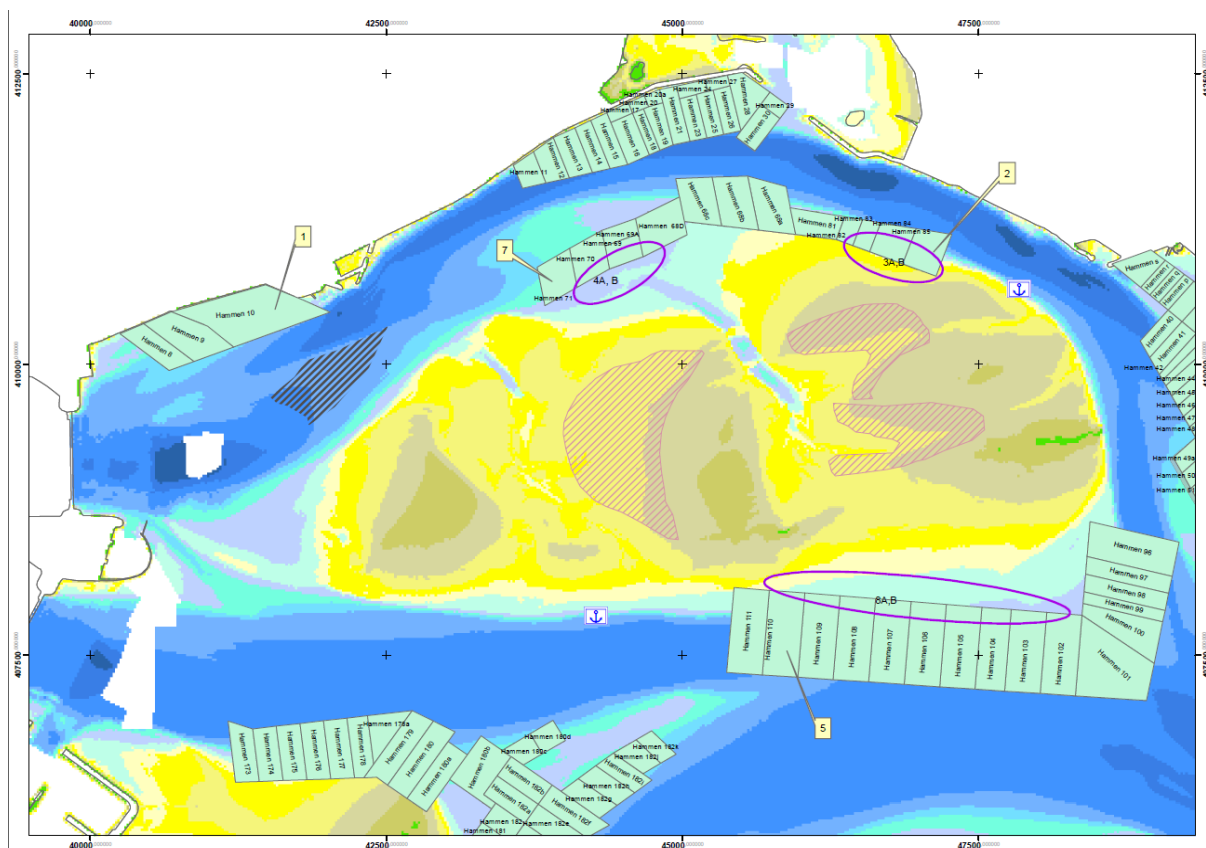
(Deltares, 2011: p.21). Vanwege het feit dat de plaatoppervlakte van de Roggenplaat snel afneemt is er besloten om tot suppletie over te gaan (Centre of Expertise, 2015: p.5). Daarnaast maken suppleties het mogelijk om het intergetijdengebied te laten voortbestaan. Zo blijft de huidige rust- en foerageerfunctie van de Roggenplaat behouden en voorkomt men een ongewenste golfaanval op de dijken (Centre of Expertise, 2015: p.5). De uitvoering van deze suppleties brengt Rijkswaterstaat echter in een lastig parket met de visserijsector en indirect ook met het Ministerie van Economische Zaken. Als beheers- en uitvoeringsorganisatie heeft RWS in het vraagstuk zandsuppletie Roggenplaat voornamelijk te maken met de mosselkwekers. Oesterpercelen komen rondom de westelijk gelegen Roggenplaat niet voor. Ook kreeftenvissers zullen geen hinder ondervinden van de zandsuppleties omdat deze niet plaats zullen vinden op de locaties waar op kreeften wordt gevist (Witteveen en Bos, 2013: p.1).

De locaties waar mosselen gekweekt worden, moeten zorgvuldig worden uitgekozen en voldoen aan een aantal criteria (Deltawerken, 2016). In de eerste plaats moet voor een productieve kweek sprake zijn van stromend water, zodat er steeds voedsel (plankton) wordt aangevoerd. Daarnaast moet het water anderzijds niet te snel stromen omdat anders de mossels overspoeld kunnen raken met zand (ibid.). De percelen rondom de Roggenplaat voldoen aan deze criteria en zijn daarnaast ook nog eens de meest productieve percelen qua opbrengsten. Vergelijkbare percelen worden elders in de Oosterschelde niet gevonden. Vissers zijn dan ook huiverig voor werkzaamheden rondom de Roggenplaat. In de eerste plaats omdat zandwinning zorgt voor zwevend stof, dat schadelijk is voor de mosselen (Witteveen en Bos, 2013: p.5). Daarnaast zal er zo dicht bij bestaande mosselpercelen gesuppleerd moeten worden dat bedelving van deze percelen niet is uit te sluiten. Dit brengt een zekere spanning met zich mee. De meeste mosselpercelen liggen namelijk langs de randen van toekomstig te suppleren platen en slikken (Witteveen en Bos, 2013: p.1). Zo ook bij de Roggenplaat, zie figuur 9. In figuur 9 zijn de locaties waar de suppleties zullen plaatsvinden paars gearceerd. Het zwart gearceerde gedeelte is de locatie waar de zandwinning in eerste instantie zou plaatsvinden. De paar omcirkelde delen zijn de mosselpercelen die mogelijk last gaan ondervinden van de zandsuppleties.

Doordat de mosselpercelen zo dicht bij de te suppleren plaat liggen brengt de suppletie verschillende potentiële problemen met zich mee, te weten (Witteveen en Bos, 2013: p.5):



- Directe sterfte door bedekking van de mosselen met een laag zand en zwevend stof.
- Beïnvloeding van de groeiomstandigheden van de mosselen, leidend tot een lagere opbrengst. (De hoeveelheid sediment en/of zwevend stof kan bijvoorbeeld impact hebben op de beschikbaarheid van voedsel (algen) en/of de inspanning die de schelpdieren moeten leveren om binnenkomend zand te filteren/verwijderen).
- Beïnvloeding van het stromingspatroon. Het stromingspatroon heeft invloed op de verdeling van het beschikbare voedsel (algen). Het kan zijn dat de groeiomstandigheden op het ene perceel achteruitgaan ten koste van een ander nabijgelegen perceel. Voor de sector als geheel is dit geen probleem, maar voor individuele kwekers wel.



Figuur 9: Zandsuppletie Roggenplaat

Rijkswaterstaat heeft wat betreft de zandsuppletie van de Roggenplaat ook met het ministerie van EZ te maken. Net als bij de vooroeverbestedingen ligt de rol van EZ voornamelijk in het toewijzen van wisselpercelen. Rijkswaterstaat ziet graag dat het Ministerie van Economische Zaken zogenaamde wisselpercelen gaat aanleggen om hiermee, indien nodig vissers en kwekers te compenseren voor 'schade' die zij oplopen door projecten van Rijkswaterstaat. Zoals eerder gezegd is de genegenheid van het ministerie van EZ tot het verstrekken van vergunningen voor deze percelen, vanwege de complexiteit die dit met zich meebrengt, niet erg groot. Daarnaast is de opstelling van EZ niet eenduidig. Enerzijds verleent het ministerie van EZ namelijk vergunningen aan de visserijsector voor visgronden en MZI's (visserijwet) en anderzijds worden vergunningen verstrekt voor zandsuppleties (Natuurbeschermingswet) terwijl het om dezelfde gebieden gaat. Dit kan tot wrijving leiden en vraagt om betere afstemming tussen de visserijsector, EZ en Rijkswaterstaat.

## Hoofdstuk 5. Resultaten

*In dit hoofdstuk zal de data uit de interviews, (participerende) observaties en documentanalyse geanalyseerd en belicht worden aan de hand van de begrippen exploitatie en exploratie. Per casus zal er gekeken worden naar de mate waarin er sprake is van exploitatie respectievelijk exploratie en tot welke balans dit leidt. Vervolgens zal aan de hand van de data geanalyseerd worden welke invloed deze balans heeft op de intensiteit en effectiviteit van de wederzijdse samenwerking.*

### 5.1 De balans in het vraagstuk vooroverbestortingen Oosterschelde

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag welk balanstype voor Rijkswaterstaat van toepassing is bij het vraagstuk vooroverbestortingen Oosterschelde en welke invloed dit balanstype heeft op de intensiteit en effectiviteit van de wederzijdse samenwerking. Hierbij zal er ook oog zijn voor personen binnen de organisatie, zij maken de organisatie.

#### 5.1.1 De aanwezigheid van exploitatie en exploratie

Het vraagstuk vooroverbestortingen Oosterschelde loopt over de periode 2009-2018 en is onder te verdelen in drie clusters (fasen) waarin steeds bepaalde vooroevers binnen de Oosterschelde worden bestort. Cluster 1 loopt over de periode 2009-2011, cluster 2 beslaat de periode 2011-2014 en cluster drie is gestart in 2015 en loopt nog steeds. Wanneer de data betreffende dit vraagstuk wordt geanalyseerd komt het volgende naar voren:

##### *Single-loop learning*

De theorie spreekt over single-loop learning als de verfijning en verbetering van bestaande kennis en werkwijze. Argyris (2003: p.1178) schrijft over het efficiënter opstellen van regels en procedures. In de communicatie en kennisuitwisseling met externe stakeholders is zo'n verfijning en verbetering te zien. Uit het onderzoek blijkt dat de stakeholders in het begin van het project (2009-2013) weliswaar betrokken werden, maar op afstand. Een respondent verwoordde het als volgt: *'Men kwam met een kant-en-klaar plan en men zei van dat en dat gaan we doen. En ja, daar was nog wel wat te praten over kleine veranderingen, maar dat plan stond er al.'* De actoren werden op de hoogte gesteld van de werkzaamheden die zouden plaatsvinden maar, werden niet op tijd en actief bij het hele proces betrokken (Buijs, 2015: p.2). Verschillende malen is het zelfs gebeurd dat de visserijsector, een niet onbelangrijke actor in dit vraagstuk, te laat werd geïnformeerd. Ook het ministerie van Economische Zaken werd, zo stellen verschillende respondenten, in het begin niet betrokken bij de vooroverbestorting, dit gebeurde pas later: *'EZ werd pas betrokken toen zich strubbelingen voordeden.'* In de achterliggende jaren en vooral tijdens het laatste cluster (2015-heden) is het contact dat eerst meer op afstand plaats vond, dichterbij gehaald en geïntensiveerd. Actoren worden meer betrokken en beter geïnformeerd. De werkwijze van RWS heeft zich in de loop van het proces verfijnd en verbeterd wat betreft informatie- en kennisuitwisseling met de visserijsector en het ministerie van EZ.

##### *Risicoaversie en ontkenning van complexiteit*

Uit het eerder aangehaalde citaat over de werkwijze van RWS blijkt dat er in het plan van aanpak sprake is van een bepaalde rechtlijnigheid. RWS kwam in het begin van het project (cluster 1, deels cluster 2) met een kant-en-klaar plan dat in principe al vast stond. Er was ruimte voor kleine (incrementele) wijzigingen, maar radicale veranderingen en vernieuwingen waren niet aan de orde.

Van Assen, van den Berg en Wobben (2008: p.61) merken op dat er in exploitatiegerichte organisaties een duidelijke selectie is van bepaalde taken en competenties en dat men gestandaardiseerd en routinematig werkt. In het opereren van het projectteam vooroverbestortingen is hiervan ook sprake zo blijkt uit de data. Er ligt een scope op eenduidigheid en het 'doen waar men goed in is', namelijk het goedkoop en efficiënt bereiken van het opgestelde en enige doel: veilige dijken (Buijs, 2015:p.2). Het projectteam dacht, zo blijkt uit het onderzoek, dit

doel te kunnen bereiken op dezelfde, gestandaardiseerde werkwijze zoals dat in de Westerschelde heeft plaatsgevonden waar honderden tonnen aan staalslakken (bestortingsmateriaal) ligt. Bij deze werkwijze verloor men de belangen van de kreeftenvissers uit het oog. Kreeftenvissers gaven de voorkeur aan breuksteen als bestortingsmateriaal. Een van de geïnterviewden zei hierover: *'Bij de vooroeververdedigingen zijn langtermijn ramingen gemaakt en is er geld gereserveerd voor de uitvoering. Die ramingen zijn lager uitgekomen doordat er een alternatief gezocht is voor breuksteen. Dat alternatief is technisch niet minder, maar vanwege de holle ruimtes voor de kreeft wel. Wanneer de bestortingen uitgevoerd worden met het door de kreeftenvissers gewenste breuksteen dan zou dat een hele dure oplossing zijn die veel geld zou kosten.'* Uit dit citaat komt naar voren dat de focus van het projectteam ligt op de eigen doelen en de realisatie van deze, zonder het nemen van al te grote risico's. Vanuit de theorie bezien is hier sprake van ontkenning en reductie van complexiteit van het vraagstuk waarover Oskam (2009: p.37) spreekt. Door geen rekening te houden met de belangen van de kreeftenvissers wordt de werkelijkheid vereenvoudigd. In het begin van het project lag de focus alleen op de veiligheid van de dijken, het projectdoel. De (economische) belangen van de visserij betreffende het gebruik van diervriendelijke materiaalsoorten werd buiten beschouwing gelaten. De reductie van complexiteit binnen dit vraagstuk is ook terug te zien bij het tweede cluster (2011-2014). RWS informeerde de visserijsector over het voornemen om in plaats van staalslakken, zeegrond te gaan gebruiken. Dat het hier echter ging om fijn zeegrond daar is de sector niet over geïnformeerd zo komt uit de feiten naar voren. De visserijsector is er zelf achter moeten komen dat het fijn zeegrond betrof. Hoewel dit een fout van de aannemer was, zo bleek later, heeft RWS de visserijsector hiervan niet (tijdig) op de hoogte gebracht. De werkwijze van het projectteam valt met van Assen, van den Berg en Wobben (2008: p.61) te typeren als risicomijdend en stabiliteit zoekend. Later, in 2015 (derde cluster), is er geld beschikbaar gekomen voor ecologische aangelegenheden en heeft RWS meer rekening gehouden met de belangen van de visserijsector.

### **Stabiliteit en uniformiteit**

Geïnterviewden geven verder aan dat de taken van het projectteam sterk afgebakend werden. Deels is dit te verklaren door de tijdsdruk in het project. De afspraak is namelijk dat i.v.m. de veiligheid de vooroeverers in 2019 bestort moeten zijn. Hierdoor moest er redelijk snel gehandeld worden en was de voorfase van het project wat betreft de eerste twee clusters kort. Een van de respondenten stelde hierbij dat: *'Men in de voorfase nog best veel kanten op kan, maar dat men, als een projectteam eenmaal gaat lopen en de projectplannen klaar liggen, vast zit.'* Er treedt dan een bepaalde padafhankelijkheid op die ervoor zorgt dat men doorgaat op de ingeslagen weg en vast komt te zitten in een bepaalde werk- en handelswijze. *'Want dan is er een bepaalde bewezen techniek, een bepaalde ervaring om op het een bepaalde manier te doen en als je dan anders wil dan is er al snel weerstand van ja, we doen het altijd zo en het werkt altijd goed. Van dingen die ze niet kennen zeggen ze; begin er niet aan want je weet maar niet.'* Wijzigingen zijn moeilijk te implementeren en kostbaar. Dit werkt in de hand dat projecten een bepaalde rechtlijnigheid krijgen. De ruimte om te experimenteren en het oog voor vernieuwingen en kansen neemt dan af.

### **Double-loop learning**

Uit de data blijkt dat de focus van het projectteam op de eigen taken negatieve gevolgen met zich meebrengt. Want hoewel deze doelgerichtheid logisch is te verklaren vanuit het feit dat RWS een project- en uitvoeringsorganisatie is, werkt het in de hand dat er niet zozeer gezocht wordt naar de verbinding intern, tussen andere projectteams en extern met actoren in het netwerk. De interne kennisuitwisseling en informatiedeling verloopt doordoor niet soepel. Respondenten stellen dat: *'afdelingen en projectteams niet van elkaar weten waar ze mee bezig zijn'*. Dit komt de efficiëntie van de werkwijze niet ten goede en ontnemt daarnaast de kans om van elkaar te leren. Een ander nadeel van de strakke focus op het eigen project is het feit dat dit miscommunicatie in de hand werkt op zowel intern al extern niveau. Verschillende geïnterviewden stellen dat de interne en externe informatie- en kennisuitwisseling en de manier van werken voor een groot gedeelte wordt bepaald door personen in het projectteam. De ene persoon zoekt veel meer de verbinding als de ander.

Volberda (1998) stelt hierover dat de exploitatiegerichte personen nauwelijks open staan voor combinaties met andere projecten en vernieuwende vormen van werken. Ze zijn gericht op hun eigen project en mijden risico's. In het vraagstuk vooroverbestortingen kan het projectteam, zeker in de begin fase, getypeerd worden als exploitatiegericht. De verbinding werd nauwelijks gezocht. Later, vanaf 2015 is hier meer aandacht voor gekomen. Zo is door de lijnorganisatie het regioteam Oosterschelde opgericht waarin omgevingsmanagers<sup>4</sup> van verschillende projecten zitting hebben. Dit moet de kennisuitwisseling bevorderen en de mogelijkheid bieden om projecten daar waar raakvlakken zijn aan elkaar te koppelen. Daarnaast is het projectteam vooroverbestortingen vanaf 2015 ook meer naar buiten getreden zo geven respondenten aan.

### **Erkenning van complexiteit**

Het vraagstuk vooroverbestortingen wekt de indruk voornamelijk exploitatiegericht te zijn aangepakt. Toch zijn er verschillende exploratieve elementen binnen dit vraagstuk waarneembaar, alhoewel voor deze 'vernieuwingen' pas in een later stadium oog kwam en niet van begin af aan. Zo is er tijdens de uitvoeringfase (vanaf 2013) meer aandacht gekomen voor de belangen van de actoren (complexiteiterkenning) en zijn hieromtrent ook risico's genomen. Een voorbeeld hiervan is het gegeven dat het ontwerp van de vooroverbestortingen nog is aangepast voor een visser terwijl het project al in uitvoering was. Dat heeft RWS veel geld gekost maar het geval dreigde dat de betreffende visser niet meer zijn perceel op kon varen als de werkzaamheden volgens eerder ontwerp zouden worden uitgevoerd. Hierin is een stukje flexibiliteit te zien vanuit het projectteam vooroverbestortingen. Eerlijkheidshalve gebiedt het wel om te zeggen dat dit een incident betrof waarin men in principe niet anders kón handelen.

### **Ontwikkeling van nieuwe competenties en flexibiliteit**

Mom, van de Bosch en Volberda (2002: p.27) stellen dat wanneer men goed op veranderingen wil kunnen inspelen organisaties naast het gebruik van het bestaande (exploitatie) aandacht moet besteden aan het ontwikkelen van nieuwe kennis, vaardigheden, werkwijzen etc. (exploratie). Uit de data blijkt dat hiervoor in de loop van het proces meer aandacht is gekomen, er is een omslag gekomen in de opstelling en werkwijze van RWS. Zo worden vanaf het derde cluster (2015) actoren veel meer aan de voorkant betrokken dan in het verleden. Enkele voorbeelden die deze vernieuwing typeren zijn o.a. het feit dat er bij dit derde cluster, in tegenstelling tot de eerdere clusters, kennis en informatie ingewonnen is bij onderzoeksinstituten en experts die aangedragen zijn vanuit RWS en de visserijsector. Daarnaast is er bij het derde cluster echt sprake van een voortraject waarin met allerlei partijen overlegd wordt om tot een besluit te komen. Dat dit een omslag is blijkt wel uit het volgende citaat: *'Bij de eerste twee clusters is er wel met alle vissers gesproken maar is er niet gesproken over het ontwerp. RWS heeft toen gewoon gezegd het is des aannemers wat die daar neerlegt (...) nu voor de bestortingen in Wemeldinge (cluster drie) is gewoon in overleg met de vissers gekeken naar oké, we hebben zoveel geld en dat kunnen we besteden voor de bovenste laag, hoe denken jullie erover? Wat hebben jullie nodig? En dan zie je dat die toplaag nu op alle drie de locaties verschillend is. Afhankelijk of er mosselpercelen zitten of kreeftenpercelen.'* De visserijsector mag nu meepraten over de te gebruiken bestortingsmaterialen en er is ruimte voor variatie. Er wordt zodoende geprobeerd om te zoeken naar een win-win situatie. De opstelling van RWS is flexibeler en de complexiteit van het vraagstuk wordt erkend; de belangen van betrokken actoren worden niet terzijde geschoven. Er is sprake van een gezamenlijke zoektocht naar de juiste aanpak.

Uit het bovenstaande blijkt dat er een omslag is gekomen in de wil om partijen te betrekken en dat dit ook in de praktijk wordt uitgevoerd. In 't Veld (2005: p.31) schrijft over het invoeren van vernieuwing en innovatie dat het vaak lastig blijkt deze vernieuwingen goed te implementeren en zodoende daadwerkelijk tot innovatie te komen. Dit komt, zo schrijft hij, doordat organisaties in de publieke sector moeite hebben om los te raken uit de gestolde situatie waarin ze verkeren. Uit de

---

<sup>4</sup> De omgevingsmanager informeert de actoren over het project en is dé schakel tussen (intern) RWS en extern

data komt dit ook naar voren betreffende het vraagstuk vooroverbestortingen. Bij de voorbereiding van het derde cluster (vanaf 2015) zijn verschillende werkafspraken gemaakt over het informeren van elkaar en het delen van informatie. *'Binnen het project vooroverbestortingen was er de afspraak om de vissers elke 3 maanden te informeren en dat is niet gebeurd.'* Het is een poos goed gegaan maar door een personeel- en organisatieverandering is het *'vier, vijf maanden stil geweest.'* Hierin komt naar voren dat de daadwerkelijke implementatie van vernieuwingen binnen dit project niet helemaal soepel verloopt. Wel moet opgemerkt worden dat er door het projectteam alles aan gedaan wordt om dit te veranderen. Zo zijn er direct vervolggesprekken gepland en zijn vissers één-op-één bijgepraat. Hierin toont het projectteam een bepaalde daad- en veerkracht wat getypeerd zou kunnen worden als een vorm van flexibiliteit. Kanttekening die op basis van het onderzoek wel geplaatst moet worden is dat het de vraag is of deze flexibiliteit voorkomt uit het team zelf vanuit een vernieuwde grondhouding, of dat deze als het ware meer geforceerd en gedwongen is door de omstandigheden om zodoende verdere escalatie te voorkomen.

### **Creativiteit**

Een ander exploratief element, met betrekking tot de rol van EZ, is dat in dit project is geprobeerd om schade te beperken met zogenaamde wisselpercelen. Dat zijn percelen die tijdelijk aan vissers / kwekers gegeven worden in ruil voor de percelen die door de werkzaamheden van het project tijdelijk niet gebruikt kunnen worden. Dit plan is binnen het vraagstuk vooroverbestortingen nooit goed van de grond gekomen. Omdat men, zo blijkt uit de data, pas in een laat stadium, toen er schade was berokkend aan een kweker, naar EZ is gegaan met de vraag of men nog wisselpercelen had. Dat was een verkeerde timing zo stelt men. Wel geeft deze poging aan dat er vanuit het projectteam in de loop van het project meer begrip is gekomen voor de kwekers en dat er een bepaald leerproces is. Het is te typeren als een poging om zich aan te passen aan de veranderende omgeving (Mom, van den Bosch & Volberda, 2002: p.27).

Intern zijn er ook vernieuwingen doorgevoerd. Zo zijn er op initiatief van de omgevingsmanager die betrokken was bij de voorbereiding van het derde cluster, intern meerdere mensen aangehaakt. Mensen die elkaar nodig hadden voor informatie zagen elkaar zodoende vaker. Intern trekken de omgevingsmanagers (projectteam) en de basisrelatiemanager<sup>5</sup> (lijnorganisatie) nu veel meer samen op. Samen spreken zij nu bijvoorbeeld met de afvaardiging van de Vereniging van vaste Vistuig Vissers in de Oosterschelde. Eerst was het niet aan de orde dat men in zo'n samenstelling naar buiten trad. Een van de geïnterviewden sprak hierbij dan ook over een *'nieuwe koers.'* Verder is er door het management een kernteam opgericht vanuit de beheerder zodat er intern zicht kwam op de relatie met de omgeving. Tegelijkertijd blijkt uit de data dat het management en ook het projectteam vooral reactief handelt. Als er dingen fout gaan wordt er niet direct ingegrepen, er wordt niet heel strak gestuurd. Op grond van de theorie moet gesteld worden dat men meer routinematig werkt waardoor er een bepaalde rechtlijnigheid optreedt. Men regeert niet direct, flexibel op gebeurtenissen. Pas als er commotie ontstaat wordt er ingegrepen door zowel directie- als projectteam. Deze ingrepen kunnen als leerpunt (double-loop learning) worden gezien, maar zoals uit genoemd voorbeeld vervalft men soms ook wel eens terug in het oude patroon. Van double-loop learning, wat inhoudt dat o.a. de normen en waarden intern ter discussie worden gesteld en er kritische zelfreflectie plaatsvindt, waaruit lering wordt getrokken, is niet volledig sprake.

#### **5.1.2 De balans tussen exploitatie en exploratie**

In het theoretische kader zijn zes verschillende balanstypen omschreven (zie figuur 3). Deze balanstypen zijn achtereenvolgens;

- Low performance type
- Limited performance type

---

<sup>5</sup> De basisrelatiemanager onderhoudt vanuit de lijnorganisatie een duurzame relatie met de omgeving en legt verbindingen.

- Limited performance type + interne of externe exploratie
- Vluchtige type
- Vluchtige type + interne of externe exploitatie
- Ambidexter type

Elementen van het low performance type, wat inhoudt dat een organisatie of persoon zwakke exploiterende én explorerende capaciteiten heeft en moeite heeft om zichzelf te verbeteren, zijn nauwelijks terug te zien in het vraagstuk vooroverbestortingen. In de voorgaande paragraaf komt juist duidelijk naar voren dat er veranderingen hebben plaats gevonden op zowel incrementeel als radicaal niveau. Hoewel niet alle verbeteringen en vernieuwingen, zoals blijkt uit de analyse in de voorgaande paragraaf, even succesvol waren in het vraagstuk vooroverbestortingen moet op grond van de data toch vast gesteld worden dat van het balanstype low performance nauwelijks sprake is in dit vraagstuk.

Dit geldt eveneens voor de tegenhanger van het low performance type, het ambidextere type. Het ambidextere type dat staat voor de ideale, gelijktijdige combinatie en koppeling van verfijning en verbetering enerzijds en vernieuwing anderzijds. Die combinatie is ook nauwelijks terug te zien in dit vraagstuk. Weliswaar zijn er in de loop van het vraagstuk pogingen ondernomen om de werkwijze te verfijnen en te verbeteren en daarnaast tot vernieuwing te komen maar tot een goede interne koppeling tussen o.a. verschillende projecten, is het nog niet gekomen. Dit is nog een leerpunt voor de organisatie, zo blijkt uit de data. Binnen het vraagstuk vooroverbestortingen is er daarnaast ook geen sprake van echte double-loop learning, dat cruciaal is om optimaal te kunnen inspelen op vernieuwingen en effectief te functioneren in een dynamische omgeving. Voor het ambidextere balanstype wordt dan ook gesteld dat dit type niet het 'heersende' balanstype is in dit vraagstuk.

Wanneer het zogenaamde vluchtige type, en het subtype vluchtig type + interne of externe exploitatie, naast de data gelegd wordt blijkt dat verschillende elementen van dit type aanwezig zijn binnen het vraagstuk vooroverbestortingen. In het theoretische kader is het vluchtige type en het daarbij behorende subtype omschreven als een type dat een sterke focus heeft op exploratie en weinig oog heeft voor exploitatie. Uit de data blijkt dat binnen het vraagstuk zich gedurende de loop van het project een ontwikkeling heeft voltrokken naar meer vernieuwing. Vooral in het derde cluster (vanaf 2015) is er veel meer aandacht gekomen voor de omgeving, werd er rekening gehouden met de belangen van de externe actoren, was er meer ruimte voor variëteit en stelde RWS zich richting de stakeholders flexibeler op. Kenmerk van het vluchtige type is dat dit balanstype moeite heeft om veranderingen door te voeren binnen de organisatie. Ook dit komt naar voren uit de data. Hiervan is in de voorgaande paragraaf ook een voorbeeld gegeven m.b.t. de werkafspraken, gemaakt tussen RWS en de visserijsector. Hierin is een poging te zien vanuit RWS vandaan om de werkwijze te vernieuwen. Uit genoemd voorbeeld blijkt dat dit in eerste instantie wel lukt maar dat dit na een aantal maanden toch anders loopt. Men valt dan als het ware terug naar de oude situatie waarin men niet gewend was om op deze manier te werken. Verklaringen hiervoor is dat het vraagstuk vooroverbestortingen verschillende omgevingsmanagers heeft gehad die elk hun eigen aanpak hebben. Hierdoor is er een gebrek aan continuïteit. De vernieuwingen die een bepaalde omgevingsmanager wil invoeren of invoert zien we bij de wisseling (vb. reorganisatie) 'vervluchtigen'. Dit duidt er op dat de vernieuwingen die ingevoerd zijn niet in voldoende mate zijn ingebed in de structuur van het projectteam om deze te laten voortbestaan. Cruciaal element binnen dit balanstype is dat dit type in beginsel een focus heeft op exploratie ofwel vernieuwing. In het vraagstuk vooroverbestortingen is echter te zien dat de grondhouding binnen dat vraagstuk was gefocust op verfijning en verbetering en niet op vernieuwing en innovatie. Op grond hiervan wordt dan ook gesteld dat het vraagstuk vooroverbestortingen niet gelabeld kan worden aan het vluchtige balanstype en het hierbij behorende subtype.

Dit brengt ons ten slotte naar het limited performance type en het hierbij behorende subtype limited performance + interne of externe exploratie. Binnen dit type is er een sterke drang naar stabiliteit en gaat men risico's uit de weg. Er is sprake van verfijning en verbetering van de bestaande werkwijze. Uit de analyse in de voorgaande paragraaf blijkt dat hiervan voornamelijk sprake is. In de begin fase was het projectteam vooral exploitatiegericht. Belangen van externe stakeholders werden buiten beschouwing gelaten, actoren werden buiten gesloten en de complexiteit van het vraagstuk werd gereduceerd. Het projectteam zocht naar stabiliteit, ging risico's uit de weg en er was sprake van een bepaalde starheid. Dit blijkt ook uit volgend citaat: *'De eerste insteek is geweest, die oevers lopen gevaar dus we moeten wat aan die oevers doen. Jammer voor die vissers maar het moet nu eenmaal. Zo is men er ingegaan. Dus een veiligheidsprobleem waar alles voor moet wijken.'* Het projectteam had een duidelijke focus op de eigen doelen en werkte hierin gestandaardiseerd en routinematig. Er was slechts ruimte voor beperkte, incrementele wijzigingen. In beginsel moet het vraagstuk vooroverbestortingen qua balanstype dan ook getypeerd worden als een begrensd type (limited performance). In de periode 2009-2013 lag de focus niet zozeer op het zoeken en creëren van vernieuwingen en kansen. Later, tijdens het derde cluster (vanaf 2014) kwam er meer oog voor externe vernieuwing. Dit had verschillende oorzaken. In de eerste plaats had het ministerie van I&M in 2014 geld beschikbaar gesteld om iets te doen voor de ecologie (Buijs, 2015: p.2). Hierdoor werd de scope van het project verbreed; naast de veiligheid, het primaire doel, werd ook de ecologie een doel. Daarnaast kwam vanuit het projectteam en op hogere niveaus het besef dat men, terugblikkend op de eerste clusters, meer moest anticiperen op de belangen van de visserijsector wilde men het derde cluster succesvol laten zijn. Dit blijkt onder andere uit de oprichting van het kernteam. Eveneens werd het contracttype tussen RWS en de aannemer veranderd waardoor er meer sturing mogelijk werd. In het tweede cluster was gebleken dat in geval van problemen met de aannemer, het aanbrengen van wijzigingen en het repareren van fouten op basis van het bestaande contracttype heel moeizaam verliep (Buijs, 2015: p.2). Daarnaast werd er meer contact gezocht met de omgeving. Zo werd de visserijsector vanaf 2015 veel meer aan de voorkant betrokken en mochten zij meepraten over o.a. de te gebruiken bestortingsmaterialen. Er werd gezamenlijk gezocht naar een win-win situatie. In deze zoektocht is er, zo blijkt uit de data, ruimte voor variëteit en flexibiliteit. Er is meer aandacht gekomen voor de belangen van de stakeholders in het veld. Intern zijn er voornamelijk vernieuwingen doorgevoerd vanuit de lijnorganisatie, zoals de oprichting van het Regioteam Oosterschelde, en niet zozeer vanuit het projectteam.

In de loop van het project is er een verschuiving te zien van limited performance ofwel exploitatiegericht naar meer vernieuwing en flexibiliteit naast de bestaande exploitatiegerichtheid. Toch valt dit project niet te typeren als ambidexter op grond van de eerder beschreven criteria. Wel is het projectteam rondom het vraagstuk vooroverbestortingen meer opgeschoven richting ambidextrie. Het balanstype waarin dit vraagstuk momenteel, op grond van de data, dan ook het beste mee getypeerd kan worden is het limited performance type + externe exploratie.

#### **Toelichting tabel**

Bovenstaande analyse kan systematisch weergegeven en samengevat worden in de hiernavolgende tabel (tabel 4). In deze systematische weergave zijn er voor het ambidextere type verschillende + tekens te zien. Toch is dit niet het geldende type. Voor ambidextrie is immers double-loop learning, creativiteit en het durven nemen van risico's (chaos/onzekerheid) noodzakelijk. Deze kenmerken zijn echter niet aanwezig. Wat betreft exploratie is er in principe alleen sprake van flexibiliteit, worden er in enige mate nieuwe competenties ontwikkelt (men betreft de visserijsector nu veel meer dan eerst) en wordt de complexiteit enigszins erkent. Voor de limited performance type zijn vrijwel alle noodzakelijke kenmerken aanwezig maar enkele kenmerken zoals flexibiliteit horen niet bij dit balanstype in tegenstelling tot het balanstype limited performance + interne/externe exploratie. De balans tussen exploitatie en exploratie is in dit vraagstuk dan ook getypeerd als limited performance + externe exploratie omdat dit het meeste recht doet aan de werkelijkheid.

**Tabel 4: Exploitatie-exploratie balans in het vraagstuk vooroeverbestedingen**

Legenda:		Exploitatie						Exploratie					
		Single-loop learning	Uniformiteit/ eenduidigheid (selectie)	Geleidelijk en beheerst ontwikkelen van competenties en taken	Stabiliteit	Risicoaversie	Ontkenning en reductie van complexiteit	Double-loop learning	Creativiteit	Ontwikkeling van nieuwe competenties	Flexibel	Chaos/onzekeerheid	Erkenning en vergroting complexiteit
<p><b>Rood:</b> niet van toepassing voor betreffend type</p> <p><b>Groen:</b> noodzakelijk voor betreffend type</p> <p><b>Geel:</b> gedeeltelijk van toepassing voor betreffend type</p> <p>+ Aanwezig - Niet aanwezig +/- Gedeeltelijk aanwezig</p>													
<b>Balanstypen</b>	Low performance type	+	+	+	+	+	+/-	-	-	+/-	+	-	+/-
	Limited performance type	+	+	+	+	+	+/-	-	-	+/-	+	-	+/-
	Limited performance type + interne of externe exploratie	+	+	+	+	+	+/-	-	-	+/-	+	-	+/-
	Vluchtig type	+	+	+	+	+	+/-	-	-	+/-	+	-	+/-
	Vluchtig type + interne of externe exploitatie	+	+	+	+	+	+/-	-	-	+/-	+	-	+/-
	Ambidexter type	+	+	+	+	+	+/-	-	-	+/-	+	-	+/-

### 5.1.3 De samenwerking binnen het vraagstuk vooroeverbestedingen

In de voorgaande paragraaf is vastgesteld dat de balans van het vraagstuk vooroeverbestedingen te typeren is als een in beginsel limited performance balanstype. In de loop van het project is er een dusdanige focus gekomen op externe exploratie, die er op gericht was om de externe stakeholders meer te betrekken, dat het meest passende balanstype voor het vraagstuk het best valt te typeren als het limited performance type + externe exploratie (zie ook figuur 3).

Het begrip samenwerking is in de theorie onderverdeeld in drie categorieën: niet productieve samenwerking, semi-productieve samenwerking en productieve samenwerking (zie tabel 3).

#### Aanpassingsvermogen

Wanneer er gekeken wordt naar de invloed van het balanstype van het vraagstuk vooroeverbestedingen op de wederzijdse samenwerking met enerzijds de visserijsector en anderzijds het ministerie van Economische Zaken, dan valt op dat de wederzijdse samenwerking in het begin van het proces, tijdens het limited performance type, minder intensief en afstandelijker was dan momenteel. Er is nu er meer aandacht voor externe exploratie. In de beginfase was er onenigheid over het gebruik van staalslakken als bestortingsmateriaal omdat dit in de beleving van



de visserijsector afvalmateriaal is. De visserijsector en meer specifiek de vaste vistuig vissers zagen de staalslakken stort als niet wenselijk. Terwijl er volgens RWS niets op tegen is om - ook juridisch gezien - staalslakken te gebruiken. Staalslakken, een hardsubstraat, dat prijstechnisch geschikt is als vooroeververdediging in het kader van waterveiligheid, is bovendien ook duurzaam vanwege het hergebruik van een restproduct uit de staalindustrie. In een later stadium is in dit project, tijdens het tweede cluster, door de toenmalige omgevingsmanager contact gezocht met de Vereniging van vaste Vistuig Vissers met de vraag of men er moeite mee had dat er zeegrind gebruikt zou gaan worden in plaats van staalslakken. Milieutechnisch gezien was dat in de ogen van de visserijsector een vooruitgang want i.t.t. staalslakken zien ze zeegrind niet als afvalproduct. Ze achten het wel van belang dat het grof zeegrind zou zijn. De omgevingsmanager heeft, zo blijkt uit de data, destijds toegezegd dat dit geen probleem zou zijn. Later bleek dat het materiaal dat gebruikt werd door de aannemer fijn zeegrind was. Weliswaar was dit een fout van de aannemer maar de externe actoren vragen zich af; *'heeft RWS haar aannemers wel in de grip?'* Vanuit de visserijsector is vervolgens een handhavingsverzoek ingediend. Dit heeft de relatie met RWS onder druk heeft gezet. Andere voorbeelden waaruit eveneens blijkt dat RWS zich niet altijd aan de afspraken heeft kunnen houden is dat bij de vooroeverbestortingen bij Zierikzee is toegezegd dat de bestortingen geen gevolgen zouden hebben voor de bedrijfsvoering van de vissers. In de praktijk is er sterfte van mosselen opgetreden. Verschillende respondenten zijn van mening dat de werkzaamheden van RWS hier de oorzaak van zijn, hoewel een causaal verband niet is aangetoond. Opgemerkt moet worden dat dit één locatie betreft en dat op andere locaties geen sterfte is opgetreden. Daarnaast had RWS beloofd om de effecten van deze bestortingen te monitoren en te meten, maar dat is uiteindelijk niet goed gegaan. Voornaamste knelpunten zijn dat in cluster één en twee er vanuit de diverse stakeholders veel weerstand was tegen het te gebruiken materiaaltype en het feit dat ze niet actief bij de planvormingfase werden betrokken maar pas daarna werden geïnformeerd. Dit heeft het onderlinge vertrouwen en de effectiviteit van de samenwerking niet bevorderd.

### **Wederzijdse interactie**

Een ander knelpunt in de wederzijdse samenwerking met RWS en de visserijsector, maar dat ook vanuit EZ als knelpunt wordt ervaren is het feit dat externe partijen het lastig vinden dat ze niet één aanspreekpunt hebben binnen RWS. Een respondent zei hier het volgende over; *'Als het op een geven moment te spannend wordt beginnen ze (RWS) te schuiven, dan weet die er niet van en die niet'*. Dit is een organisatiebreed probleem dat, zoals blijkt uit de data, niet alleen bij het vraagstuk vooroeverbestortingen speelt. Wat extern wel tot frustratie heeft geleid bij de vooroeverbestortingen is dat er in vier jaar tijd vijf verschillende omgevingsmanagers zijn geweest, die elk op hun beurt weer een eigen invulling geven aan het omgevingsmanagement.

### **Win-win situatie**

In 2015, tijdens het derde cluster, waren er verschillende interne en vooral externe vernieuwingen, gericht op het leggen van de verbinding en het verbeteren van de samenwerking. De externe actoren duiden deze vernieuwing positief en waarderen deze. Wel merken zij op dat het erg persoonsafhankelijk is hoe de contacten verlopen. De laatste omgevingsmanager van RWS bij de vooroeverbestortingen had, zo geven respondenten aan, een klik met de visserijsector. In die periode is stevig gewerkt aan een herstel van de relaties. De contacten zijn geïntensiveerd. Door intensievere contacten en een flexibelere opstelling vanuit RWS richting de visserijsector kwam er meer onderlinge betrokkenheid, werd er meer gedaan aan kennisdeling en mochten de vissers meepraten over de soort stortmaterialen die gebruikt zouden gaan worden. Door deze verandering werd de samenwerking effectiever zo blijkt uit de data. De veranderende opstelling en werkwijze, die gericht was op meer samenwerking, flexibiliteit en creativiteit, werd positief geduid. RWS zocht naar een; *'gemeenschappelijk doel, zonder hun eigen doelen te verkwanselen.'* Er werd gezocht naar een win-win situatie. Iets wat daarvoor niet plaatsvond. Het huidige balanstype limited performance + externe exploratie heeft, zo blijkt, ten opzichte van het eerdere balanstype een positieve invloed op

de intensiteit en effectiviteit van de samenwerking. De intensiteit en effectiviteit van de wederzijdse samenwerking is namelijk in vergelijking met het begin van het project toegenomen.

### **Wantrouwen**

Ondanks de verbeterde wederzijdse samenwerking geven respondenten aan dat het wantrouwen dat in de loop van het proces door de gebeurtenissen gegroeid is niet opeens weg is. Dat heeft tijd nodig. Wat hierin ook meespeelt is dat visserijsector, en vooral de vaste vistuigvisser, onderling verdeeld en rechtlijnig zijn richting RWS. Uit de interviews komt niet naar voren dat er bij de visserijsector een leerproces heeft plaatsgevonden richting een flexibelere en meer exploratieve opstelling. Sterker, de vaste vistuigvisser zijn meer verdeeld dan eerst, waardoor het maken van afspraken vanuit RWS niet gemakkelijk is. Vanuit de visserij is er, zo komt uit de interviews naar voren, soms sprake van opportunisme. Dit wekt wantrouwen bij RWS en maakt het lastig voor Rijkswaterstaat om te dealen met de visserijsector. De verdeeldheid binnen de visserijsector verklaart ook enigszins de opstelling van Rijkswaterstaat tegenover deze sector. Een van de respondenten stelde dat *'men begrip tonen moet en moeten leren leven met het wantrouwen want dat krijg je niet weg. Het enige wat RWS kan doen is zoveel mogelijk rekening houden met de belangen van de visserijsector.'* De exploratieve werkwijze van RWS komt anderzijds gekunsteld over omdat er aan 'trail en error' wordt gedaan. Pas als dingen misgaan en tot commotie leiden probeert RWS dingen opeens beter te doen. De grondhouding binnen dit project is nog niet vernieuwend. Het is beter te duiden als een houding die ontstaan is door omstandigheden. Er wordt wel wederzijds respect ervaren maar voor goede wederzijdse samenwerking is inlevingsvermogen en een flexibelere opstelling vanuit zowel het projectteams als de visserijsector noodzakelijk.

### **Relatie EZ**

In het vraagstuk vooroverbestortingen heeft er tussen RWS en EZ alleen intensief contact plaatsgevonden over het realiseren van wisselpercelen. Deze contacten verliepen moeizaam zo blijkt uit interviews. Dit wordt verweten aan de interne reorganisatie bij het Ministerie van EZ en het feit dat uitvoering en beleid en de natuur en visserijtak binnen EZ zijn gescheiden. Hierdoor zijn de contacten meer op afstand komen te staan. Het is lastig om elkaar gezamenlijk te spreken en op elkaar af te stemmen. Uit de analyse komt niet naar voren dat de veranderde houding van RWS, in het vraagstuk vooroverbestortingen, een positieve invloed heeft gehad op de effectiviteit en intensiteit van de samenwerking met EZ.

### **Type samenwerking**

De samenwerking in dit vraagstuk is in de loop van het proces opgeschoven van niet productief naar semi-productieve samenwerking. Dit houdt in dat er sprake is van matig tot redelijke samenwerking tussen de actoren. Dit kan onderbouwd worden aan de hand van de criteria die voor de categorie semi-productieve samenwerking zijn opgesteld. De samenwerking tussen RWS en de visserijsector voldoet aan de meeste criteria voor semi-productieve. Zo er sprake van enige wederzijdse interactie: in het begin van het proces was er weinig interactie en nu veel meer. Daarnaast is er sprake van een laag vertrouwen en soms zelfs wantrouwen. Afspraken worden niet altijd nagekomen en er vindt opportunistisch gedrag plaats. Er is respect voor elkaars standpunten maar het inlevingsvermogen vanuit RWS in de visserijsector was zeker in het begin van dit proces niet aanwezig. In sommige gevallen werden de belangen van betrokken actoren destijds aan de kant geschoven. Later is dit veranderd en is hier meer oog voor gekomen. Van coproductie is geen sprake in dit vraagstuk. Wel is de wederzijdse afstemming en interactie geïntensiveerd. Op grond hiervan kan de wederzijdse samenwerking met de visserijsector het beste ingeschaald worden op matige samenwerking in het begin tot redelijke samenwerking momenteel. Dit geldt ook voor de samenwerking met het ministerie van EZ die in dit project alleen rondom de wisselpercelen intensief is geweest. Deze contacten verliepen stroef en moeizaam. Er was wel contact en enige afstemming, maar van coproductie was geen sprake. Dit type samenwerking balanceert tussen niet productieve en semi-productieve samenwerking.

#### 5.1.4 Deelconclusie vraagstuk vooroeverbestedingen

De balans tussen exploitatie en exploratie in het vraagstuk vooroeverbestedingen was in het beginsel begrensd (limited performance). Dit blijkt onder andere uit het feit dat er weinig tot geen oog was voor de omgeving en het projectteam geen vernieuwingen doorvoerde. De werkwijze van het projectteam was voornamelijk gericht op verfijning en verbetering van het bestaande. Als projectteam richtte men zich enkel en alleen op succesvolle realisatie van het doel; veilige dijken. Hierbij werden belangen van externe stakeholders niet altijd even zorgvuldig meegenomen en wordt de complexiteit van het vraagstuk gereduceerd. De ruimte voor creativiteit en vernieuwing was beperkt. Later is het balanstype verschoven van limited performance type naar het limited performance + externe exploratie. Bij de voorbereidingen van het derde cluster (vanaf 2014), is de opstelling van RWS veranderd in een flexibelere houding. De visserijsector werd intensiever betrokken dan daarvoor en de verbinding tussen de stakeholders werd vanuit RWS gezocht en gelegd.

De invloed die deze verandering en vernieuwing heeft gehad op de wederzijdse samenwerking is positief te noemen. De omgevingsmanager, die namens RWS tijdens de voorbereiding van het derde cluster op het project zat, heeft veel geïnvesteerd in de onderlinge relaties. Er was ruimte voor creativiteit en vernieuwing en de omgevingsmanager van het projectteam vooroeverbestedingen had inlevingsvermogen. De omgevingsmanager realiseerde zich het belang van goede relaties en dat werd vanuit de visserijsector gewaardeerd.

Door de gebeurtenissen in het project vooroeverbestedingen is er wel sprake van wederzijds wantrouwen. Door de vernieuwingen is dat niet direct verdwenen. Wantrouwen heeft tijd nodig om weg te ebben. Door te streven naar effectieve en intensieve samenwerking waarbij actoren zich wederzijds proberen in te leven in elkaars situatie, bestaat er een kans dat wantrouwen op den duur plaats maakt voor vertrouwen. Daarnaast wordt, zo komt uit de data naar voren, de wederzijdse samenwerking sterk beïnvloed door de personen waarmee je aan tafel zit zitten. Er zijn Rijkswaterstaters, vissers en mensen van het ministerie van EZ die oog hebben voor de omgeving, inlevingsvermogen hebben en gemotiveerd zijn om samen naar oplossingen te zoeken. Met degenen die deze competenties missen verloopt de samenwerking moeizamer en is er meer sprake van frustratie en wantrouwen jegens elkaar omdat zij elkaars belangen niet in het oog hebben.

## 5.2 De balans in het vraagstuk zandsuppletie Roggenplaat

In deze paragraaf wordt stil gestaan bij de vraag in welk balanstype het vraagstuk zandsuppletie Roggenplaat het beste valt te typeren en welke invloed dit balanstype heeft op de intensiteit en effectiviteit van de wederzijdse samenwerking. Hierbij zal er, net als in de vorige paragraaf, oog zijn voor de personen binnen de organisatie. Zij maken immers de organisatie.

### 5.2.1 De aanwezigheid van exploitatie en exploratie

In het theoretische kader is gesteld dat exploratie als kenmerk heeft dat er iets nieuws wordt geïntroduceerd in de organisatie/netwerk (Osborn & Brown, 2005: p.121). In het vraagstuk zandsuppletie Roggenplaat is hier procesmatig gezien sprake van, aangezien RWS een vernieuwende houding en werkwijze hanteert ten opzichte van eerdere projecten. Het projectteam rondom de zandsuppletie probeert lering te trekken uit voorgaande projecten die uitgevoerd zijn in het kader van de Zandhonger. Door kritisch te reflecteren en hierop de doelen en plannen aan te passen (double-loop learning) is er een leerproces ontstaan dat heeft geleid tot verfijning en verbetering van het bestaande maar ook tot vernieuwing. Zo wordt naast het verbeteren van de communicatie tussen RWS en externe stakeholders een vernieuwende aanpak toegepast waarin de actoren mee mogen praten over de projectplannen. Verder wordt de monitoring nu samen met de visserijsector opgezet, vindt er vooraf een risicobeoordeling plaats en wordt er concreet samengewerkt met de PO Mossel (vertegenwoordiger mosselkwekerij) en deskundigen vanuit de visserijsector. Er zijn verschillende informatieve bijeenkomsten belegd voor actoren die betrokken zijn bij het project.

Voor de visserijsector, die gezien wordt als een belangrijke actor, zijn er naast de informatieve bijeenkomsten ook nog speciale bijeenkomsten belegd waarin vissers één-op-één zijn geïnformeerd. Ook in de relatie met het Ministerie van Economische Zaken is een leerproces te zien ten opzichte van het project vooroeverbestortingen. Bij de zandsuppletie is het ministerie van EZ vanaf het begin betrokken in tegenstelling tot het vraagstuk vooroeverbestortingen. Uit de theorie, zoals weergegeven in het theoretische kader, komt naar voren dat een exploratiegericht team doordrongen is van het belang van kennisuitwisseling. Het realiseert zich dat men van elkaar afhankelijk is en moet samenwerken, mede door de complexiteit van het vraagstuk, om te komen tot vooruitgang. Dit besef is binnen het projectteam rondom de Roggenplaat duidelijk terug te zien. Binnen dit vraagstuk ligt er, zo blijkt uit de data, een focus op het sterk betrekken van actoren. Dat dit door de externe actoren ook gewaardeerd wordt blijkt wel uit de goede opkomst tijdens de georganiseerde bijeenkomsten.

### **Erkenning van complexiteit en flexibiliteit**

Het projectteam staart zich niet blind op het realiseren van de zandsuppletie alleen. Er is oog voor de omgeving en er wordt gezocht naar de verbinding met stakeholders. Hierin stelt RWS zich flexibel op. De grondhouding van het projectteam Roggenplaat is dat *'men luistert naar de stakeholders en als de stakeholders met steekhoudende argumenten komen of belangen dan ga je daarin zo mogelijk mee. Je kijkt naar de belangen en je kijkt naar een zo'n goed mogelijke afweging daarvan.'* De complexiteit rondom het vraagstuk Roggenplaat wordt erkent en belangen van stakeholders worden niet ter zijde geschoven. Waar het kan worden risico's gemeden en zoekt men naar stabiliteit. Indien nodig worden er risico's genomen. Een concreet voorbeeld waaruit de flexibele houding van het projectteam blijkt is het feit dat er besloten is om een zandwinlocatie op te geven omdat dit bij de vissers op weerstand stuitte. Deze zandwinlocatie bevond zich namelijk vlakbij de meest productieve mosselpercelen van de Oosterschelde. Risico van een zandwinlocatie zo dicht bij de mosselpercelen is dat, als de zandwinning verkeerd zou gaan, dit zou kunnen leiden tot mosselsterfte. Dat zou een financiële strop zijn voor de sector. Dit voorbeeld ligt mooi getekend in de theorie, waar March (1991: p.71) stelt dat in een explorerende organisatie sprake is van flexibiliteit, experimenteeruimte en variatie in werkmethoden.

### **Creativiteit**

Het opgeven van deze zandwinlocatie brengt voor RWS echter ook risico's met zich mee. Het zand van de nu opgegeven zandwinlocatie is namelijk beter geschikt voor de suppletie dan elders. Toch wordt hierin de visserijsector tegemoet gekomen. Dit gebeurt, zo stelde een geïnterviewde, om te laten zien dat *'er rekening wordt gehouden met belangen van de stakeholders in dat gebied. RWS hoopt natuurlijk dat andere dingen, door zo iets toe te geven, makkelijker geaccepteerd zullen worden.'* Het feit dat deze zandwinlocatie is opgegeven kan gezien worden als een vernieuwing en radicale verandering ten opzichte van de oude werkwijze. De oude werkwijze was, volgens respondenten, een werkwijze die *'af en toe een beetje tegen het arrogante aan was van ja, oké het is wel leuk dat jullie dit zeggen, maar wij gaan het toch zo en zo doen.'* Dat het opgeven van de zandwinlocatie ook door externe actoren gezien wordt als een vernieuwing blijkt uit de volgende twee citaten; *'Wat ik bemerk is dat men bij het project Roggenplaat zeer grondig de omgeving benadert om zodoende goed overleg en goede verhoudingen te creëren. Kwekers zien dit als een wijziging in het opereren door Rijkswaterstaat. (...) Ze zijn hierover verbaasd en zien het als positief. Sommigen bekijken deze plotselinge wending wel wantrouwend omdat ze menen dat als ze later schade hebben de reactie dan zal zijn; jullie zijn overal bij geweest dus jullie hadden het kunnen weten.'* En *'Het was enigszins verassend want meestal blijven ze star in d'r hok zitten en dan zeggen ze van als wij wat doen en u hebt schade dan moet u maar een claim indienen.'* De verandering wordt positief geduid. In de interviews werd opgemerkt dat het projectteam het tot op dit moment goed aanpakt en het er op lijkt dat *'RWS geleerd heeft van het verleden.'*

Door gebeurtenissen die verkeerd zijn gelopen in voorgaande projecten, zoals de stort van fijn zeegrond bij de vooroeverbestortingen, is er sprake van een bepaald wantrouwen vanuit de visserijsector richting RWS. Het projectteam Roggenplaat probeert dit wantrouwen te verminderen door oog te hebben voor de belangen van de visserijsector en daarnaast de gemaakte afspraken na te komen. Extern probeert het projectteam dus heel flexibel te zijn. Ook intern is er sprake van flexibiliteit. Dit blijkt uit het feit dat er intern ruimte wordt gegeven voor de flexibele en creatieve aanpak van het projectteam. 'Als er bijvoorbeeld gekeken wordt naar het laten vallen van de zandwinlocatie dan is de visie van het projectteam daarin overgenomen door het management.' Vanuit de lijnorganisatie wordt het projectteam niets in de weg gelegd. Er wordt ruimte gegeven om te experimenteren en te exploreren.

Dat het projectteam gebruik maakt van de *'ruimte die er is om creatief te zijn'* blijkt uit het gegeven dat bij de zandsuppletie is gekeken naar verschillende creatieve ontwerpen. Er zijn drie varianten voor de suppletie gemaakt. Tijdens een gezamenlijke bijeenkomst is gekeken naar de voorkeur van de betrokken actoren. Er wordt gezamenlijk, met de actoren, gezocht naar de juiste variant. Het projectteam legt beslissingen niet top-down neer. Hierin is het 'op basis van gelijkwaardigheid met elkaar samenwerken', waar Innes en Booher (2003: p.17) over spreken, terug te zien. Dat is een proces van 'leren en experimenteren' (ibid.). Van Assen, van de Berg en Wobben (2008: p.61) stellen hierbij dat dit proces gekenmerkt wordt door variatie, flexibiliteit en het nemen van risico's.

#### **Risicooversie en onzekerheid**

Een ander voorbeeld waaruit blijkt dat het projectteam rekening houdt met de belangen van de actoren is het feit dat men wil gaan werken met wisselpercelen. Deze wisselpercelen kunnen dienen ter compensatie van mogelijke schade die ontstaat door de werkzaamheden van Rijkswaterstaat. Het ministerie van EZ gaat over het verstrekken van deze percelen. Binnen EZ is men momenteel niet enthousiast over dit voorstel vanwege de velen haken en ogen die dit met zich mee brengt. Het aanwijzen van nieuwe wisselpercelen voor dit vraagstuk kan een precedent scheppen voor de toekomst. Er is nog geen beslissing gevallen over de vraag of EZ wisselpercelen zal gaan aanwijzen. EZ staat over het algemeen niet onwelwillend tegenover samenwerking met RWS maar is op dit vlak risicomijdend te noemen. Rijkswaterstaat heeft richting de vissers beloofd om met wisselpercelen te gaan werken, maar gezien het feit dat EZ hierover nog geen beslissing genomen heeft, heeft RWS deze afspraak nog niet kunnen nakomen. De toezegging vanuit RWS richting de visserijsector was prematuur. Het vraagt om betere afstemming tussen RWS en EZ om als één overheid naar buiten te treden. Dit is een zoektocht naar de juiste weg en handelswijze. Terugkijkend op de achterliggende jaren is er wel een positieve verandering opgetreden in deze samenwerking, zo blijkt uit de data. Maar verdere verfijning en verbetering zou kansen op miscommunicatie zoals hierboven beschreven kunnen terugdringen.

Intern zijn er ook vernieuwingen doorgevoerd. Zo wordt er in het projectteam Roggenplaat nagedacht over een koppeling met het vraagstuk vooroeverbestortingen. Bij de vooroeverbestortingen moet gecompenseerd worden i.v.m. een vernietigde biotoop. Door de projecten te koppelen kan deze compensatie gelijktijdig worden uitgevoerd met de zandsuppletie. Dit is efficiënter dan wanneer het projectteam vooroeverbestortingen hiervoor zelf aan de slag moet. Tussen de projectteams is de afspraak gemaakt samen op te trekken. Het leggen van zo'n verbinding tussen projecten is nieuw. Intern wordt deze ontwikkeling positief geduid. Dit maakt je sterker, effectiever en slagvaardiger. Wel geven respondenten aan dat met deze koppeling men ook *'de hele geschiedenis van de vooroeverbestortingen mee naar binnen neemt. Dat kan er toe leiden dat je voor een deel weer opnieuw moet beginnen met het masseren van de stakeholders'* omdat deze wegens eerdere voorvallen wantrouwen koesteren.

### *Double-loop learning*

Het interne leerproces blijkt uit de verbetering van de informatie- en kennisuitwisseling van het projectteam naar de lijn. In het verleden is het voorgekomen dat basisrelatiemanagers (lijnorganisatie) niet op de hoogte werden gesteld van bijeenkomsten en afspraken die het projectteam met de externe actoren had. Door de dynamiek van het project werd soms vergeten de basisrelatiemanagers te informeren. Het projectteam Roggenplaat probeert hierin verandering te brengen door de basisrelatiemanagers actief te betrekken bij het project. Zo worden ze o.a. uitgenodigd voor bijeenkomsten die worden georganiseerd voor de externe actoren. Hierdoor zijn de basisrelatiemanagers beter op de hoogte, verloopt de communicatie soepeler en is men beter instaat om als RWS met één mond te spreken.

### **5.2.2 De balans tussen exploitatie en exploratie**

Uit de voorgaande paragraaf komt naar voren dat het projectteam rondom de zandsuppletie van de Roggenplaat procesmatig gezien vernieuwend is ten opzichte van eerdere projectteams. Elementen van het low performance type, wat inhoudt dat een organisatie of persoon zwakke exploiterende én explorerende capaciteiten heeft, zijn op grond van de beschikbare data nauwelijks terug te vinden. Een heldere lijn welke wel uit de data naar voren komt is dat het sterk persoonafhankelijk is of men exploiterend dan wel explorerend is. Sommige personen houden erg vast aan bestaande werkwijze terwijl anderen veel meer vernieuwend zijn. Het projectteam Roggenplaat wordt niet getypeerd als zwak in exploiteren en exploreren. Op grond van de data is er geen indicatie om te stellen dat het low performance balanstype van toepassing is.

Het limited performance type en het daaraan gelieerde subtype limited performance + interne of externe exploratie valt te typeren als een balanstype met een sterke drang naar stabiliteit, risicoaversie, verfijning en verbetering van het bestaande. Bij het vraagstuk Roggenplaat zijn verschillende van deze kenmerken terug te zien. Zo vindt er single-loop learning plaats. Op eerdere projecten in het vraagstuk zandhonger wordt gereflecteerd; het projectteam probeert lessen te trekken uit voorgaande projecten en op grond daarvan de werkwijze te verfijnen en te verbeteren. Daarnaast geven respondenten aan dat risico's, waar mogelijk, gemeden worden en er naar stabiliteit wordt gezocht. Tegelijkertijd neemt het projectteam ook risico's en stelt het zich flexibel op. Dit is niet passend binnen het limited performance type. De grondhouding van het project is niet alleen gericht op verfijning en verbetering maar ook op vernieuwing, omdat men zich realiseert de andere actoren nodig te hebben om tot vooruitgang te komen. Op basis van deze wetenschap moet dan ook worden geconstateerd dat het limited performance type en het daaraan gelieerde subtype geen correct beeld geven van het aanwezige balanstype in het vraagstuk Roggenplaat.

Verder is in het theoretisch kader gesproken over het zogenaamde vluchtige type en het hierbij behorende subtype vluchtig type + interne of externe exploitatie. Verschillende elementen van dit type zoals de focus op exploratie, oog voor vernieuwing, flexibiliteit en creativiteit zijn terug te zien in het vraagstuk van de zandsuppletie Roggenplaat. Het projectteam stelt zich vanaf de start van het project flexibel op richting externe actoren, betreft deze aan de voorkant en werkt concreet met ze samen wat betreft de monitoring en de keuze voor het type suppletie dat zal worden uitgevoerd. Daarnaast houdt het projectteam rekening met de belangen en neemt het risico's omwille van de betrokken actoren. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het opgeven van een zandwinlocatie. De complexiteit van het vraagstuk wordt niet vereenvoudigd en belangen worden niet terzijde geschoven. Een ander element wat typerend is voor het vluchtige type is dat dit type weinig aandacht heeft voor exploitatie. Exploitatie is echter ook terug te zien in het vraagstuk rondom de suppletie van de Roggenplaat. Er vindt zoals eerder beschreven single-loop learning plaats en men zoekt waar mogelijk naar stabiliteit. De grondhouding van het vluchtige type en het daaraan verbonden subtype, wordt gekenmerkt door een sterke focus op alleen exploratie. In het vraagstuk is er echter een

combinatie te zien van zowel exploratie als exploitatie. Op grond van de data moet voor dit type dan ook eveneens gesteld worden dat het vluchtige balans type en het daaraan verbonden subtype niet op een volledig juiste wijze het aanwezige balanstype in het vraagstuk Roggenplaat weergeven.

Dit brengt ons bij het laatste te behandelen balanstype, het ambidextere type. Dit type staat voor een gelijktijdige combinatie en koppeling van verfijning en verbetering enerzijds en vernieuwing anderzijds. Wanneer de beschikbare data getoetst wordt aan dit type dan blijkt daaruit dat in het vraagstuk suppletie Roggenplaat ruimte is voor creativiteit en variëteit. Externe actoren worden actief betrokken en belangen worden niet terzijde geschoven. Sterker, men probeert zoveel mogelijk met deze belangen rekening te houden en hieraan tegemoet te komen. Dit is een dynamisch leerproces dat gekenmerkt wordt door een zoektocht naar de juiste werkwijze. Het projectteam is niet star en pad-afhankelijk maar juist flexibel richting de actoren zo blijkt uit de data. Ook intern wordt er gezocht naar verfijning en verbetering wat betreft de relatie en afstemming met de basisrelatiemanager (lijnorganisatie) en andere projectteams. Zo wordt er een koppeling gelegd met het vraagstuk vooroverbestortingen. Daar waar het kan worden risico's gemeden en wordt er gezocht naar stabiliteit, maar daar waar nodig worden ze ook genomen zoals blijkt uit het opgeven van de zandwinlocatie. Op grond van de inzichten uit de data moet dan ook gesteld worden dat het vraagstukzandsuppletie het beste getypeerd kan worden, wat betreft de balans tussen exploitatie en exploratie als een ambidexter balanstype. Er is een gelijktijdige combinatie te zien, zowel extern als intern, van enerzijds verfijning en verbetering en anderzijds vernieuwing van de huidige werkwijze. Het projectteam maakt gebruik van een nieuwe aanpak waarin men probeert te leren van voorgaande projecten. Vanaf het begin af aan is dit vraagstuk door het projectteam op deze wijze benaderd. Dit blijkt uit de woorden van een van de respondenten die vertelde; *'Het is een hele bewuste keus en beslissing geweest om de belangrijkste stakeholdergroep intensief, vooraf te contacten.'* De werkwijze van dit projectteam geeft kortom een mooie combinatie weer tussen exploitatie en exploratie wat resulteert in een ambidexter balanstype.

#### **Toelichting tabel**

De schematische weergave van het bovenstaande is terug te vinden in tabel 5. Uit deze tabel blijkt dat de typen limited performance + interne of externe exploratie, vluchtig type + interne of externe exploitatie en het ambidextere type van toepassing kunnen zijn, gezien de + tekens. Voor de typen limited performane + interne of externe exploratie en het vluchtige type + interne of externe exploitatie is er in de tabel echter een gele balk zichtbaar wat staat voor 'gedeeltelijk van toepassing voor betreffend type'. Gezien het feit dat er in de tabel bijna alleen maar + tekens te zien zijn vallen deze twee typen hiermee af en blijft er één type over namelijk het ambidextere type, zoals dat ook geconcludeerd is in bovenstaande analyse.

**Tabel 5: Exploitatie-exploratie balans in het vraagstuk zandsuppletie Roggenplaat**

Legenda:		Exploitatie						Exploratie					
		Single-loop learning	Uniformiteit/ eenduidigheid (selectie)	Geleidelijk en beheerst ontwikkelen van competenties en taken	Stabiliteit	Risicoaversie	Ontkenning en reductie van complexiteit	Double-loop learning	Creativiteit	Ontwikkeling van nieuwe competenties	Flexibel	Chaos/onzekeerheid	Erkenning en vergroting complexiteit
<p><b>Rood:</b> niet van toepassing voor betreffend type</p> <p><b>Groen:</b> noodzakelijk voor betreffend type</p> <p><b>Geel:</b> gedeeltelijk van toepassing voor betreffend type</p> <p>+ Aanwezig - Niet aanwezig +/- Gedeeltelijk aanwezig</p>													
<b>Balanstypen</b>	Low performance type	+	+	+	+	+	+/-	+/-	+	+	+	+	+
	Limited performance type	+	+	+	+	+	+/-	+/-	+	+	+	+	+
	Limited performance type + interne of externe exploratie	+	+	+	+	+	+/-	+/-	+	+	+	+	+
	Vluchtig type	+	+	+	+	+	+/-	+/-	+	+	+	+	+
	Vluchtig type + interne of externe exploitatie	+	+	+	+	+	+/-	+/-	+	+	+	+	+
	Ambidexter type	+	+	+	+	+	+/-	+/-	+	+	+	+	+

### 5.2.3 De samenwerking binnen het vraagstuk zandsuppletie Roggenplaat

In het theoretisch kader is het begrip samenwerking onderverdeeld in drie categorieën: niet productieve samenwerking, semi-productieve samenwerking en productieve samenwerking (zie tabel 3). Wanneer er gekeken wordt naar de invloed van het balanstype ambidextrie, zoals dat is vastgesteld voor het vraagstuk zandsuppletie Roggenplaat, op de wederzijdse samenwerking dan valt op dat de geïnterviewde respondenten positief zijn over de vernieuwde aanpak. Tegelijkertijd verloopt de samenwerking, ondanks de vernieuwde aanpak, niet vlekkeloos en onberispelijk. Zo is er een incident geweest op de Roggenplaat. Daar werd in opdracht van Rijkswaterstaat een experiment uitgevoerd waarover de visserijsector niet is geïnformeerd. Hoewel dit een incident was, heeft het wel tot ophef geleid. Mede doordat de visserijsector, Rijkswaterstaat - door gebeurtenissen uit het verleden - ziet als een organisatie die zich niet altijd aan zijn afspraken houdt. Iets van de veerkrachtigheid van het projectteam blijkt uit het feit dat er naar aanleiding van dit voorval direct maatregelen zijn genomen en er lering getrokken is om soortgelijke incidenten in de toekomst te voorkomen. Er is afgesproken dat elke activiteit, die in opdracht van Rijkswaterstaat, plaatsvindt op de Roggenplaat direct gemeld wordt aan de omgevingsmanager van het project zandsuppletie Roggenplaat. De omgevingsmanager kan dan vervolgens de visserijsector en anderen actoren informeren. Deze informatiedeling wordt gewaardeerd. Een respondent stelde: *‘Het wordt sterk gewaardeerd als je erg transparant bent en je zoveel mogelijk informatie al in een vroeg stadium*



*deelt, ook als het nog niet definitief is en het mogelijk in je eigen nadeel werkt. Het leidt mogelijk tot commotie en het verhoogd de complexiteit maar het verhoogd nog veel meer de geloofwaardigheid.'*

### **Wantrouwen**

Genoemd voorbeeld laat zien dat één incident direct het onder de oppervlakte liggende argwaan kan oproepen. Deze argwaan is niet expliciet gericht tegen het projectteam van de Roggenplaat maar is afkomstig vanuit het verleden. De visserijsector en andere externe actoren zien Rijkswaterstaat als één organisatie. Het beeld dat de visserijsector in algemene zin heeft van Rijkswaterstaat en dat Rijkswaterstaat *'eigengereid en star is en niet open staat voor overleg'*. Er gaat tijd overheen voordat dit beeld veranderd is. Een gebeurtenis uit een ander project, zoals de stort van fijn zeegrond of het niet tijdig informeren, wordt indirect dan ook het projectteam rondom de zandsuppletie aangerekend. Momenteel is de relatie dusdanig dat er tijdens gezamenlijke bijeenkomsten tussen RWS en de visserijsector, over bijvoorbeeld een zandwinlocatie, regelmatig advocaten aanwezig zijn. Dit geeft wel aan dat de wederzijdse samenwerkingsrelatie met de visserijsector complex is te noemen.

Een ander punt wat de effectiviteit van de samenwerking niet ten goede komt is de verdeeldheid binnen de visserijsector. De mosselkwekers, waarmee Rijkswaterstaat voornamelijk te maken heeft rondom de zandsuppletie Roggenplaat, laten zich meestentijds vertegenwoordigen door de PO<sup>6</sup> maar opereren ook wel zelfstandig. Wanneer er vanuit Rijkswaterstaat afspraken zijn gemaakt met de PO dan is het mogelijk dat individuele kwekers er voor kiezen hierin niet mee te gaan en een eigen koers varen. Dit komt de effectiviteit van de samenwerking en het onderlinge vertrouwen niet ten goede. In de praktijk geldt in de meeste gevallen wel dat wat betreft dit vraagstuk afspraak, afspraak is.

### **Wederzijdse interactie**

De werkwijze van het projectteam Roggenplaat is procesmatig gezien vernieuwend te noemen. De vernieuwde grondhouding resulteert in wederzijds intensievere samenwerking in vergelijking met andere projecten. Het projectteam rondom de zandsuppletie Roggenplaat probeert te zoeken naar een win-win situatie die zowel voordelen biedt voor de vissers als voor RWS. Wat betreft de effectiviteit van de wederzijdse samenwerking stelde een respondent dat; *'de vernieuwende aanpak, die RWS toepast bij het vraagstuk zandsuppletie Roggenplaat, de samenwerking effectiever maakt.'* Anderen zijn hiermee voorzichtig omdat het project zich nog in een vroeg stadium bevindt. Uit het onderzoek komt naar voren dat, door het wantrouwen dat de visserijsector in algemene zin heeft tegen Rijkswaterstaat, vernieuwing niet direct leidt tot effectievere samenwerking. Achteraf zal moeten blijken of de samenwerking daadwerkelijk effectiever is geworden door de vernieuwingen. Op grond van de data kan daar voor dit vraagstuk nu geen antwoord op gegeven worden. Wel wordt de vernieuwde grondhouding gewaardeerd en heeft het intensief betrekken van actoren geresulteerd in wederzijds respect voor elkaars standpunten. Hierbij wordt evenwel door verschillende respondenten opgemerkt dat het inlevingsvermogen van RWS in de visserijsector, en omgekeerd, te verbeteren valt.

### **Relatie EZ**

De wederzijdse samenwerking met het ministerie van EZ verloopt goed in dit vraagstuk. Er is vertrouwen en respect voor elkaar. Alhoewel EZ en RWS beide met andere belangen naar het project kijken is de samenwerking constructief te noemen. Men werkt intensief en effectief met elkaar samen. Wat betreft het vraagstuk rondom de wisselpercelen is wel te zien dat hierin het zetten van concrete stappen wat stroef loopt, maar dit is te wijten aan de complexiteit van het vraagstuk waarover intern binnen EZ nog besluitvorming nodig is. De opstelling van EZ in het vraagstuk wisselpercelen is star, door de omgeving gedwongen. De visserijsector is een sector die het indienen van claims niet schuwt en dat maakt dat men voorzichtig moet handelen. De centrale lijn die naar

---

<sup>6</sup> Producentenorganisatie mosselkwekers

voren komt uit het onderzoek is dat de samenwerking met het ministerie van EZ en RWS als intensief en effectief te typeren valt in dit vraagstuk.

#### **Type samenwerking**

De samenwerking in dit vraagstuk balanceert tussen de categorieën semi-productieve en productieve samenwerking. De onderlinge samenwerking tussen Rijkswaterstaat, de visserijsector en het ministerie van EZ valt namelijk te typeren als redelijk tot goed. De onderlinge samenwerking voldoet aan de meeste criteria voor productieve samenwerking. Er is sprake van goede interactie, oog voor wederzijdse belangen en wederzijdse afstemming. Daarnaast houden de partijen zich over het algemeen aan de afspraken en is er inleving- en aanpassingsvermogen. Er wordt gezocht naar win-win situaties middels coproductie. Wat ontbreekt is groot vertrouwen. Het wederzijdse vertrouwen is laag en neigt naar wantrouwen door onder andere gebeurtenissen en voorvallen uit andere projecten. Daarnaast blijkt uit de data dat het wederzijdse inleving- en aanpassingsvermogen tussen RWS en de visserijsector verbeterd kan worden. Op grond hiervan wordt de wederzijdse samenwerking met de visserijsector ingeschaald op semi-productieve tot productieve samenwerking (redelijke tot goed) en de samenwerking met het ministerie van Economische Zaken op productieve samenwerking.

#### **5.2.4. Deelconclusie**

Bij de Roggenplaat is een combinatie te zien van exploitatie en exploratie. Naast verfijning en verbetering van het bestaande doet het projectteam, wat de procesmatige werkwijze betreft, aan vernieuwing. Er wordt gereflecteerd op voorgaande projecten en hieruit wordt lering getrokken. Dit resulteert in het aan de voorkant betrekken van de visserijsector, de intentie om samen de monitoring op te pakken en het opgeven van een zandwinlocatie omwille van externe belangen. De manier waarop het projectteam dit project aanpakt wordt intern en extern getypeerd als een verandering in de houding van Rijkswaterstaat. Op basis van de data-analyse en de in het theoretisch kader opgestelde kenmerken is dit vraagstuk gelabeld aan het balanstype ambidextrie.

Wanneer gekeken wordt naar de invloed van dit balanstype op de wederzijdse samenwerking, dan blijkt dat de vernieuwingen die zijn doorgevoerd geresulteerd hebben in intensiever contacten met de visserijsector. Ook met het ministerie van Economische Zaken is de samenwerking intensief, constructief en effectief te noemen. Aangaande de invloed van de vernieuwingen op de effectiviteit van de samenwerking met de visserijsector zijn de respondenten terughoudender. Door het wantrouwen vanuit de visserijsector richting Rijkswaterstaat leidt een verandering van aanpak niet direct tot effectievere samenwerking. Mogelijk zal later duidelijker worden of de veranderingen die zijn doorgevoerd geresulteerd hebben in effectievere samenwerking. Op grond van de criteria, zoals deze zijn opgesteld in het theoretische hoofdstuk, kan de samenwerking in het vraagstuk rondom de zandsuppletie op de Roggenplaat wat betreft de visserijsector ingedeeld worden in de categorie redelijk tot goed en wat betreft het ministerie van EZ in de categorie goed.

De werkwijze van het projectteam kan, ondanks de positieve geluiden zowel intern als extern, verder geoptimaliseerd worden door intern nog meer de samenwerking en de koppeling te zoeken. Dit kan mogelijk resulteren in een eenduidigere opstelling van Rijkswaterstaat als organisatie naar buiten toe.

### **5.3 De balans in de lijnorganisatie van Rijkswaterstaat**

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag welk balanstype voor Rijkswaterstaat van toepassing is betreffende de lijnorganisatie en welke invloed deze balans heeft op de intensiteit en effectiviteit van de wederzijdse samenwerking. Hierbij zal er, evenals als in de voorgaande paragrafen, aandacht geschonken worden aan de personen binnen de organisatie.

### 5.3.1 Exploitatie en exploratie in de lijnorganisatie

In het theoretische hoofdstuk is gesteld dat exploiterende organisaties en personen een duidelijke focus hebben op de eigen projecten. Voor combinaties met andere projecten en vraagstukken en allerlei vernieuwende vormen van procesrealisering staat een exploitatie gerichte organisatie of persoon nauwelijks open zo stelt Oskam (2009: p.37). Kenmerken hiervan komen ook uit de data naar voren wat betreft de opstelling van de lijnorganisatie omtrent de vergunningverlening. In de opstelling en werkwijze van de lijnorganisatie is een bepaalde rechtlijnigheid en padafhankelijkheid zichtbaar in het verlenen van vergunningen aan de visserijsector. Zo heeft de visserijsector een verzoek gedaan aan RWS of het mogelijk is om net als bij EZ in één keer een vergunning aan te vragen voor alle vissers voor bijvoorbeeld een MZI (Mosselzaadvang installatie). Dit scheelt de vissers en ook RWS zelf een hoop met werk. De huidige werkwijze van RWS is namelijk dat men per MZI een aparte vergunningaanvraag moeten indienen die ook apart behandeld wordt. Als vissers de MZI willen verplaatsen moet hiervoor opnieuw, voor elk perceel apart, per vissers, een wijziging van de bestaande vergunning worden aangevraagd. De visserijsector ziet dit graag veranderen. Tot op heden heeft RWS niet aan dit verzoek voldaan of kunnen voldoen omdat dit wettelijk zo is vastgelegd, zo blijkt uit het onderzoek. Hierdoor zit men vast aan een bepaalde werkwijze en het is moeilijk hierin verandering te brengen. Een van de respondenten zei hierover dat het lijkt alsof *'het format van werken bij RWS heilig is in plaats van het doel, creatief kijken naar hoe het anders kan blijkt onmogelijk.'*

#### **Risicoaversie en stabiliteit**

Wanneer vanuit de theorie naar de genoemde kwestie gekeken wordt moet opgemerkt worden dat RWS hierin routinematig werkt en de werkwijze gesystematiseerd heeft. Hierdoor is een bepaalde padafhankelijkheid ontstaan betreffende de werkwijze, wat zorgt voor een rechtlijnige houding. Ruimte voor verandering en creativiteit is niet of nauwelijks aanwezig. Single-loop learning, wat inhoudt dat er sprake is van verfijning en verbetering en ruimte voor incrementele, kleine wijzigingen en verdere perfectionering zijn niet terug te zien. Het lijkt of verandering onmogelijk is. Verschillende respondenten geven hierbij ook aan dat medewerkers bij RWS soms al tientallen jaren op dezelfde plek zitten. Zij zijn gewend om volgens een bepaalde manier te werken en ervaren het als lastig om opeens volgens een andere, nieuwe werkwijze te gaan werken.

#### **Ontkenning en reductie complexiteit**

Een ander voorbeeld waarin een zekere rechtlijnigheid vanuit de lijnorganisatie naar voren komt is het feit dat de visserijsector herhaaldelijk verzocht heeft om de nadeelcompensatieregeling te veranderen. Deze regeling houdt in dat gedupeerden (vissers) een causaal verband moet aantonen tussen de werkzaamheden die door RWS zijn uitgevoerd de schade die is opgetreden. In de visserij heeft men echter te maken met complexe watersystemen waardoor het moeilijk is vast te stellen of de schade daadwerkelijk is veroorzaakt door de werkzaamheden, zo stellen verschillende respondenten. De regeling wordt door de visserijsector getypeerd als onrechtvaardig. De bereidheid om iets aan deze regeling te veranderen is binnen RWS, zo blijkt uit de data, nihil. Enerzijds omdat RWS dit niet kan veranderen; verandering in deze regeling moet van hogerhand geregeld worden en anderzijds omdat men intern bij RWS niet van mening is dat deze regeling onrechtvaardig is maar dat deze juist objectief is. Vanuit de lijnorganisatie is er geen verzoek richting het ministerie gegaan om iets aan deze regeling te veranderen. Mede omdat wanneer hierin verandering aangebracht zou worden, dit een precedent zou kunnen vormen richting andere projecten. Vanuit de theorie bezien is hier sprake van risicomijding door RWS en wordt het probleem dat de visserijsector met deze regeling ervaart ontkent. Men stelt namelijk dat de regeling niet onrechtvaardig, maar juist objectief is. Dat vormt echter geen grond om het verzoek van de visserijsector terzijde te schuiven. Door deze werkwijze voelt de visserijsector zich niet begrepen en is de sector van mening dan RWS voorbij gaat aan hun belangen. Rijkswaterstaat doet aan ontkenning en reductie van de complexiteit in dit vraagstuk.

### *Flexibiliteit en creativiteit*

Uit interviews blijkt dat de projectteams over het algemeen flexibeler zijn dan de lijnorganisatie. Uit de aard van werkzaamheden is dit logisch. Projectteams maken iets wat er nog niet is terwijl de lijnorganisatie als beheerder van de Oosterschelde probeert te behouden wat er al is. De lijnorganisatie remt zo nu en dan projectteams die vernieuwende dingen willen. Niet zozeer omdat de lijnorganisatie tegen innovatie is maar omdat de teams dingen willen die niet kunnen wat betreft andere belangen die spelen. Toch komt uit de data naar voren dat er ook binnen de lijnorganisatie, die meer rechtlijnig is dan de projectteams, vernieuwingen worden doorgevoerd.

Zo zijn er intern binnen Rijkswaterstaat Zee en Delta in de afgelopen twee á drie jaar veranderingen doorgevoerd die er toe hebben geleid dat men *'minder in hokjes denkt en werkt dan een aantal jaar geleden'*. Uit de data blijkt dat dit komt door de interne reorganisatie die heeft plaatsgevonden. Tegelijkertijd heeft de reorganisatie er ook toe geleid dat men binnen de lijnorganisatie nu heel erg zoekende is wie waarvoor verantwoordelijk is. Deze zoektocht kan getypeerd worden als een dynamisch en onstabiel proces waarin een zekere chaos en onzekerheid heerst. Vóór de reorganisatie waren de lijnen tussen personen korter en overzichtelijker. Nu de organisatiestructuur is veranderd zijn veel dingen meer op afstand komen te staan, er zijn meer afhankelijkheden. Dit zorgt ervoor dat men elkaar meer nodig heeft maar leidt er anderzijds toe dat besluitvorming langzamer gaat. De kennis is gecentraliseerd en dat biedt voordelen. Nadeel is dat je als regio bijna geen eigen verantwoordelijkheden meer hebt. De besluitvorming verloopt door de interne vernieuwing (reorganisatie) tot op heden niet soepeler, flexibeler en efficiënter dan voorheen. Doordat niet duidelijk te onderscheiden is wie waarvoor verantwoordelijk is werkt men momenteel minder effectief dan voor de reorganisatie zo stelt men. Hoewel de reorganisatie recent heeft plaats gevonden en in principe nog aan de gang is, verschillende medewerkers zijn nog niet herplaatst, komt uit de data toch naar voren dat aan een interne vernieuwing (reorganisatie) nadelen kleven. Want, zo wordt gesteld, doordat niet duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is bestaat het risico dat je door externe actoren tegen elkaar uitgespeeld wordt.

### *Single-loop learning*

Een andere interne procesmatige innovatie die vanuit de lijnorganisatie heeft plaatsgevonden is de oprichting van het regioteam Oosterschelde. Binnen dit team worden (bestuurlijk) gevoelige onderwerpen ter sprake gebracht en is er ruimte om kennis te delen. Het regioteam biedt de omgevingsmanagers een platform om tot verfijning en verbetering te komen van bestaande kennis. Tegelijkertijd is er ruimte om te leren en te zoeken naar de verbinding tussen projecten. Dit kan vervolgens resulteren in vernieuwing en variëteit t.o.v. de oude werkwijze. Leerpunt hierin is dat de interne afstemming, informatie-uitwisseling en koppeling tussen projecten beter kan. Teams onderling en in relatie tot de lijnorganisatie werken nog niet zozeer samen, terwijl ze wel met elkaar verbonden zijn en veel raakvlakken gemeen hebben. Omgevingsmanagers en projectleiders moeten oog krijgen voor de interne informatie-uitwisseling richting andere projectteams en de basisrelatiemanagers als er projecten worden opgestart. Wanneer deze afstemming verbetert, kunnen problemen voorkomen worden en kan de communicatie naar buiten toe soepeler verlopen omdat er dan met één mond gesproken wordt. De basisrelatiemanagers onderhouden een lange termijn relatie met alle actoren in het gebied en weten precies wat er speelt. Als projectteams deze basisrelatiemanagers niet betrekken bij hun projecten kunnen dingen fout lopen omdat er dingen spelen waar de basisrelatiemanagers wel weet van hebben maar de projectteams niet.

Omgekeerd kunnen ook verassingen ontstaan wanneer projectteams afspraken maken met de externe actoren zonder medeweten van de basisrelatiemanagers. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat dit verschilt per persoon. De ene persoon is meer gericht op het betrekken van de interne organisatie bij een bepaald project dan de andere persoon. Een andere kanttekening die gemaakt moet worden is dat het tot koppeling laten komen van projecten tijdsgebonden is. Door de werkdruk wordt intern niet altijd even goed de verbinding gelegd. Toch zijn er wel voorbeelden

waaruit blijkt dat hiertoe pogingen worden ondernomen. Zo lijkt het momenteel tot een koppeling te komen tussen de vraagstukken vooroeverbestedingen en zandsuppletie Roggenplaat wat betreft compensatiewerkzaamheden in de Oosterschelde.

### **Creativiteit**

In de praktijk proberen vooral de basisrelatiemanagers de verbinding (boundary spanning) te leggen tussen de projecten, maar ook hierin zijn nog stappen te zetten. Zo valt de zichtbaarheid van deze basisrelatiemanagers nog te verbeteren volgens verschillende respondenten. De oprichting van het regioteam wordt overigens als een positieve ontwikkeling gezien. Een geïnterviewde vertelde dat: *'Het heel prettig is om al die dingen die spelen te horen en te denken o, daar kan ik ook wat mee. Want in dat regioteam delen de omgevingsmanagers o.a. met elkaar welke afspraken er zijn gemaakt met de externe stakeholders. Dat bestond eerst niet en dan zag je de omgevingsmanagers van andere projecten ook niet. Nu is het gewoon veel meer gestructureerd en dat bevordert de informatie- en kennisuitwisseling.'* Het regioteam Oosterschelde is een pilot en heeft een positief effect op de horizontale kennisuitwisseling. Intern zal dit concept naar verwachting breder uitgerold gaan worden. Hieruit blijkt dat er in de interne organisatie ruimte is voor creativiteit, variëteit en experimenten (pilot). Dit komt overeen met wat March (1991: p.71) stelt in de theorie over een explorerende organisatie waarin volgens hem sprake is van flexibiliteit, experimenteerruimte en het variëren in werkmethoden.

Een vernieuwing vanuit de lijnorganisatie die gericht is op het verbeteren van de externe relatie met actoren is het feit dat er sinds enkele jaren, op initiatief van de basisrelatiemanagers, een halfjaarlijks overleg plaatsvindt met EZ. Door beide partijen wordt dit als positief ervaren omdat men op deze manier beter op de hoogte is van wat er speelt en waar men mee bezig is. Vanuit de lijnorganisatie is een stukje creativiteit te zien die is gericht op het verbeteren van de wederzijdse samenwerkingsrelatie met EZ. Zo deelt RWS bijvoorbeeld een overzicht van de projecten die in de pijplijn zitten. Hierdoor kunnen kansen worden gepakt en bedreigingen het hoofd worden geboden. Anderzijds verloopt de informatie-uitwisseling tussen RWS en EZ wat betreft data zoals kaarten met daarop de exacte locaties van de vispercelen nog niet optimaal. Men wil graag toe naar een up-to-date programma waarin wijzigingen direct zichtbaar zijn en niet pas enkele maanden nadien, zoals nu het geval is. Dit voorkomt miscommunicatie. EZ en RWS zijn al gedurende een langere tijd bezig om dit te realiseren, ook op een hoger niveau, maar tot op heden blijkt het zeer moeilijk om zo'n vernieuwing te realiseren en te implementeren. Hierin is juist weer sprake van een bepaalde mate van starheid.

### **Ontwikkeling nieuwe competenties**

Binnen de lijnorganisatie is een bewustwording te zien van het feit dat men problemen gezamenlijk, in samenwerking moet oppakken. Intern zijn er verschillende exploratieve ontwikkelingen te zien als de oprichting van het regioteam Oosterschelde. Ook extern komt hier meer aandacht voor. Dit blijkt in de eerste plaats uit het bestaan van de intentieovereenkomst Alliantie Oosterschelde (2013: p.2-3) waarin vrijwel alle actoren die betrokken zijn bij de Oosterschelde participeren (Provincie Zeeland, 2016). En ten tweede uit de omgevingskoers van Rijkswaterstaat Zee & Delta (2015: p.79-80) waarin gesteld wordt dat: *'Rijkswaterstaat zich ontwikkelt van hoofdrolspeler die het alleen voor het zeggen had naar speler die samen met anderen participeert in gebiedsprocessen.'* Van een uitvoeringsorganisatie die top-down dingen neerlegt bij actoren in het veld wordt Rijkswaterstaat dus een partij die participant en partner is in processen. Dit vraagt om een, zoals de theorie het verwoordt, ontwikkeling van nieuwe competenties. In de omgevingskoers wordt daarnaast gesteld dat: *'Als het gaat om systeeminnovaties er een overheidspartij nodig is die met eigen expertise meedenkt over ontwikkelingen, experimenteerruimte biedt en kansen creëert voor innoverende bedrijven. Dit houdt eveneens in dat de eigen werkwijze niet dwingend opgelegd moet worden aan anderen. Flexibiliteit in procedures is een vereiste in de samenwerking met andere partners'* (ibid.). RWS krijgt een nieuwe rol die er op is gericht om de eigen doelen te verbinden aan die van anderen.

Uit het bovenstaande blijkt duidelijk dat er een besef is dat men moet samenwerken en innovatief moet zijn wat betreft de samenwerking met andere actoren om in te kunnen spelen op veranderingen. In de praktijk blijkt echter nog niet altijd sprake te zijn van het duidelijk verbinden van de eigen doelen aan die van anderen. Met verzoeken van actoren wordt niet altijd wat gedaan en de ruimte voor verandering van de werkwijze is beperkt. Er is wel een besef en mogelijke wil om te vernieuwen, maar deze vernieuwingen zijn nog niet (volledig) geïmplementeerd en ingebed in de werk- en handelswijze van de organisatie.

### 5.3.2 Balanstype van de lijnorganisatie

Het low performance type wordt, zoals in het theoretische hoofdstuk is beschreven, gekenmerkt door een situatie waarin sprake is van zwakke exploiterende en explorerende capaciteiten. Dit houdt in dat er naast het feit dat er niet of nauwelijks verfijning en verbetering optreedt ook geen vernieuwing plaatsvindt. Uit de voorgaande paragraaf zijn hiervan ook verschillende elementen naar voren gekomen zoals onder ander blijkt uit het voorbeeld over het verlenen van vergunningen voor de visserijsector. De visserijsector heeft gevraagd of dit op een efficiëntere en snellere manier zou kunnen plaatsvinden zoals dat ook bij het ministerie van Economische Zaken gebeurt. Uit de data is gebleken dat er, ondanks herhaaldelijke verzoeken, geen verfijning of vernieuwing van de werkwijze is opgetreden. Dit blijkt ook uit het voorbeeld over de data uitwisseling tussen RWS en EZ wat betreft data zoals kaarten met de precieze locaties van vispercelen en dergelijke. Al jaren is men bezig om hierin verandering te brengen en die soepeler te laten verlopen. Al deze pogingen zijn echter mislukt en de data uitwisseling werkt tot op heden niet zoals gewenst. Uit deze voorbeelden komt naar voren dat er kenmerken van het low performance type waarneembaar zijn binnen de lijnorganisatie. Toch kan op grond van de data niet gesteld worden dat de lijnorganisatie zich goed laat typeren in dit balanstype. Op grond van de analyse in voorgaande paragraaf blijkt dat de lijnorganisatie in sommige gevallen juist beschikt over goede exploiterende dan wel explorerende capaciteiten. Het labelen van het low performance type aan de lijnorganisatie zou dan ook geen recht doen aan de werkelijkheid.

Dit geldt ook voor het ambidexter type. Dit staat voor een gelijktijdige combinatie van exploitatie en exploratie. Gelijktijdig wordt verfijning en verbetering gecombineerd met vernieuwing. In de handelswijze van de lijnorganisatie zijn hiervan ook verschillende kenmerken te zien, zoals onder andere het vanuit de lijnorganisatie opgerichte regioteam Oosterschelde en het halfjaarlijkse overleg met het ministerie van Economische Zaken. In beide gevallen wordt er gedaan aan verfijning en verbetering van de bestaande werkwijze door vernieuwing. Zo biedt het regioteam Oosterschelde een ideaal platform om tot verfijning en verbetering te komen van de kennisuitwisseling en daarnaast om te vernieuwen door de koppeling te zoeken tussen projecten. In de samenwerking met EZ is terug te zien dat de lijnorganisatie tracht deze relatie te verbeteren door een vernieuwing in te voeren, namelijk een halfjaarlijks regulier overleg. In beide voorbeelden is een koppeling te zien tussen exploitatie en exploratie. De werkwijze van de lijnorganisatie is, wanneer genoemde voorbeelden in de context van het geheel worden geplaatst, niet te typeren als ambidexter. In de werkwijze is meestentijds geen sprake van een gelijktijdige combinatie tussen exploitatie en exploratie. Het balanstype van de lijnorganisatie is op grond van de data dan ook niet ambidexter.

Wanneer gekeken wordt naar het vluchtige type en het bijhorende subtype, vluchtig type + interne of externe exploitatie, dan moet gesteld worden dat van dit type verschillende kenmerken zichtbaar zijn in de werkwijze van de lijnorganisatie. Het vluchtige type wordt gekenmerkt door een focus op exploratie en daarbij weinig aandacht voor exploitatie. Hierdoor hebben organisaties waarop dit balanstype van toepassing is moeite om veranderingen door te voeren en te implementeren in de organisatie. Voorbeelden hiervan zijn te zien in het regioteam Oosterschelde. In dit regioteam leeft wel de intentie om projecten aan elkaar te koppelen, tot package deals te komen en vernieuwend te zijn, maar tot op heden gebeurt dit nauwelijks. Schijnbaar is het lastig om zo'n vernieuwing op te nemen en te implementeren in de werkwijze. Er is sprake van een bepaalde vervluchtiging waardoor een gewenste vernieuwing (nog) geen voet aan de grond krijgt. Een ander voorbeeld waaruit dit

blijkt is de intentie om, zoals in de omgevingskoers is opgetekend, te komen tot een duidelijke verbinding van de eigen doelen aan die van anderen. In de praktijk is, zoals naar voren gekomen in de data, hiervan (nog) geen sprake. De intenties vervluchtigen. Desondanks komt uit de voorgaande paragraaf naar voren dat de lijnorganisatie qua grondhouding niet expliciet gericht is op exploitatie. Exploratie speelt eveneens een niet weg te cijferen rol in de werkwijze van de lijnorganisatie. Op grond van de data moet dan ook gesteld worden dat voor dit type eveneens geldt dat hierin de werkwijze van de lijnorganisatie niet volledig juist getypeerd wordt.

Dit brengt ons tot het limited performance type en het daaraan gerelateerde subtype limited performance + interne of externe exploratie. Kenmerkend voor dit type is de focus op verfijning en verbetering, de sterke drang naar stabiliteit, het uit de weg gaan van risico's en het reduceren van de complexiteit van vraagstukken waarmee de organisatie zich geconfronteerd ziet. In de vorige paragraaf is gebleken dat de lijnorganisatie kenmerken van risicoaversie, complexiteitsreductie, pad-afhankelijkheid en starheid in zich draagt. Tegelijkertijd zijn er echter ook vernieuwingen doorgevoerd zoals onder andere de oprichting van het regioteam Oosterschelde en het halfjaarlijkse reguliere overleg met het ministerie van Economische Zaken. Binnen de lijnorganisatie is er naast exploitatie dan ook sprake van exploratie. Toch moet, wanneer de data met elkaar vergeleken wordt, opgemerkt worden dat de focus op exploratie in veel minder sterke mate aanwezig is als bij het vraagstuk vooroverbestortingen in een later stadium van dat project. Het vraagstuk vooroverbestortingen is na analyse getypeerd met het label limited performance + externe exploratie. Een zelfde label voor de lijnorganisatie zou in dat licht onterecht zijn en een vertekend beeld geven van de werkelijkheid. Zeker wanneer opgemerkt wordt dat uit de data naar voren komt dat projectteams meer exploreren dan de lijnorganisatie. Ook kan niet ontkent worden dat de lijnorganisatie soms wel explorerend is. Toch lijkt dit meer incidenteel dan structureel te zijn. Op grond hiervan lijkt het label limited performance voor de lijnorganisatie het meest op zijn plaats. De lijnorganisatie valt het beste te typeren als hebbend een begrensde, limited performance balanstype. Wel schuurt het limited performance type aan tegen een limited performance type + interne exploratie omdat er onmiskenbaar exploratieve elementen zichtbaar zijn, die zijn gericht op interne vernieuwing. Daar was enkele jaren geleden minder sprake van. De balans is enige mate opgeschoven richting interne exploratie, maar nog te weinig om het label limited performance type + interne exploratie toe te kennen.

#### *Toelichting tabel*

Tabel 6 is een schematische weergave aangaande analyse van de exploitatie-exploratie balans binnen de lijnorganisatie. Uit de tabel is af te leiden dat, in lijn met de hier voorgaande analyse, het limited performance type van toepassing is. Weliswaar zijn de noodzakelijke kenmerken voor het limited performance type + interne of externe exploratie ook aanwezig maar van de 'geel' gemarkeerde kenmerken die gedeeltelijk van toepassing zijn en waarvan verschillende kenmerken minstens in enige mate aanwezig moeten zijn, is vrijwel geen enkel kenmerk aanwezig. Er is alleen sprake van enige mate van creativiteit en flexibiliteit. Op grond van deze wetenschap moet dan ook gesteld worden dat het label limited performance type voor de lijnorganisatie het meest recht doet aan de werkelijkheid.

**Tabel 6: Exploitatie-exploratie balans in de lijnorganisatie**

Legenda:		Exploitatie						Exploratie					
		Single-loop learning	Uniformiteit/ eenduidigheid (selectie)	Geleidelijk en beheerst ontwikkelen van competenties en taken	Stabiliteit	Risicoaversie	Ontkenning en reductie van complexiteit	Double-loop learning	Creativiteit	Ontwikkeling van nieuwe competenties	Flexibel	Chaos/onzekeerheid	Erkenning en vergroting complexiteit
<p><b>Rood:</b> niet van toepassing voor betreffend type</p> <p><b>Groen:</b> noodzakelijk voor betreffend type</p> <p><b>Geel:</b> gedeeltelijk van toepassing voor betreffend type</p> <p>+ Aanwezig - Niet aanwezig +/- Gedeeltelijk aanwezig</p>													
<b>Balanstypen</b>	Low performance type	+	+	+	+	+	+	-	-/+	-	-/+	-	-
	Limited performance type	+	+	+	+	+	+	-	-/+	-	-/+	-	-
	Limited performance type + interne of externe exploratie	+	+	+	+	+	+	-	-/+	-	-/+	-	-
	Vluchtig type	+	+	+	+	+	+	-	-/+	-	-/+	-	-
	Vluchtig type + interne of externe exploitatie	+	+	+	+	+	+	-	-/+	-	-/+	-	-
	Ambidexter type	+	+	+	+	+	+	-	-/+	-	-/+	-	-

### 5.3.3 Samenwerking tussen de lijnorganisatie en de externe stakeholders

De lijnorganisatie wordt als limited performance balanstype geïndiceerd. Wanneer gekeken wordt naar de invloed van dit balanstype op de wederzijdse samenwerking dan zien we iets opmerkelijks. De verwachting was dat een organisatie die explorerend is een effectievere en intensievere samenwerkingsrelatie heeft dan een meer exploiterende organisatie. Uit de analyse blijkt echter dat de relatie tussen de basisrelatiemanagers (lijnorganisatie) en de externe actoren die in het onderzoek meegenomen zijn, te weten: het ministerie van Economische Zaken en de visserijsector, van een betere kwaliteit is dan in de projectteams. Tussen de lijnorganisatie en de externe actoren is een groter wederzijds vertrouwen en een betere samenwerkingsrelatie. Hieruit lijkt te kunnen worden opgemaakt dat een hogere mate van exploratie niet noodzakelijk is voor intensieve en effectieve wederzijdse samenwerking. Tegelijkertijd betekent dit niet dat exploratie geen positieve invloed heeft op de intensiteit en effectiviteit van de samenwerking. In het vraagstuk van de vooroverbestorting en de zandsuppletie Roggenplaat is gebleken dat dit wel het geval is.

Respondenten geven verschillende verklaringen voor het feit dat de relatie en het wederzijdse vertrouwen tussen externe actoren en de lijnorganisatie beter is dan tussen de projectteams. In de eerste plaats wordt genoemd dat een kortetermijnrelatie (projectteams) van nature meer onder spanning staat dan een langetermijnrelatie. Dit komt doordat projectteams meestentijds iets nieuws realiseren waar actoren, zoals de visserijsector, direct mee te maken krijgen. Dit levert spanning op.



De basisrelatiemanagers vanuit de lijnorganisatie hebben een rol als beheerder van in dit geval de Oosterschelde en zijn meer gericht op een lange, duurzame relatie. Hierdoor is de lijnorganisatie beter in staat om aan een goede relatie te werken. Daarnaast heeft de lijnorganisatie een beter overzicht over wat er allemaal speelt, ook binnen de verschillende projecten. Omgevingsmanagers uit projectteams hebben dit veel minder. Hierbij moet ook opgemerkt worden dat de lijnorganisatie vaak als verbinder (boundary spanner) optreedt tussen projectteams.

### **Relatie EZ**

De relatie met het ministerie van Economische Zaken is, zo blijkt uit de interviews, goed. Het ingevoerde halfjaarlijkse reguliere overleg wordt als een grote vooruitgang gezien. Toch zijn er verschillende voorbeelden waaruit blijkt dat deze relatie nog wel verbeterd kan worden. Zo geven respondenten aan dat men, door de interne reorganisatie binnen EZ waarbij beleid en uitvoering gescheiden zijn, erg zoekende is naar de juiste verhouding. Daarnaast wordt RWS niet altijd door EZ betrokken bij zaken die spelen. De werkwijze van EZ is relatief star. Dit doet de effectiviteit van de samenwerking geen goed. Een voorbeeld wat niet direct gelieerd is aan dit onderzoek, maar wat wel weergeeft hoe de opstelling en de samenwerking soms verloopt, is het gegeven dat er enkele maanden geleden een reddingsplan voor de oestersector is opgesteld. De oestersector kampt namelijk met verschillende problemen. Bij het opstellen van dit reddingsplan waren verschillende partijen betrokken zoals o.a. oestersector (visserij), het ministerie van Economische Zaken en de provincie Zeeland. Rijkswaterstaat is niet gevraagd te participeren. Gezien de rol die Rijkswaterstaat heeft, als beheerder van de Oosterschelde, zou het, zo geven respondenten aan, logisch zijn als RWS betrokken was geweest bij dit plan. Wanneer de oestersector bijvoorbeeld bepaalde experimenten wil gaan doen in de Oosterschelde m.b.t. de oesterkweek dan heeft het hiervoor een vergunning nodig van o.a. Rijkswaterstaat. Het had dan ook efficiënter geweest als RWS bij het schrijven van dit reddingsplan betrokken was geweest zodat hierover direct duidelijkheid had kunnen zijn. Er is echter voor gekozen om dit niet te doen. Voor de toekomst ligt hierin een leerpunt; juist in situaties als deze moet men als overheden proberen om met één mond te spreken en eenduidig te handelen.

### **Wederzijdse interactie**

Wat betreft het verlenen van vergunningen is er in de achterliggende jaren een verbetering geweest tussen EZ en RWS qua afstemming. Er wordt meer contact met elkaar gezocht en beter afgestemd dan een aantal jaren geleden. Ook hierin is echter nog een verbetering te maken. De praktijk is nu dat RWS en EZ beiden hun eigen afwegingskaders hebben en op grond daarvan een vergunning verlenen. Een visser die wel een vergunning van EZ krijgt en niet van RWS, kan in principe niets met die vergunning. Wanneer RWS weigert, op rechtsgeldige gronden, geen vergunning te verlenen dan komt dit vaak negatief in de publiciteit. Om dit te voorkomen is betere afstemming gewenst. Een mogelijke optie zou zijn om te komen tot gezamenlijk toetsingskaders. Dit creëert eenduidigheid naar buiten en versterkt het met één mond spreken van de overheid.

### **Inlevingsvermogen**

De relatie met de visserijsector is, ondanks dat er sprake is van een groter wederzijds vertrouwen dan met de projectteams, complex te noemen. Dit komt doordat de visserijsector onderling erg verdeeld is. Visserij onderling maar ook verschillende takken binnen de visserijsector, zoals de oestersector en de vaste vistuigvisserij hebben in de praktijk niet altijd dezelfde belangen. Dit leidt er toe dat er soms interne wrijving ontstaat. Daarnaast maakt de verdeeldheid het ook lastig voor zowel Rijkswaterstaat als EZ om tot breed gedragen afspraken te komen met de visserijsector. Er is sprake van intensieve samenwerking, maar qua effectiviteit zijn er groeimogelijkheden. Vooral investering in wederzijds inlevingsvermogen kan bijdragen aan de effectiviteit van de samenwerking.

### **Type samenwerking**

Op basis van de data kan gesteld worden dat er in dit vraagstuk sprake is van productieve samenwerking met zowel de visserijsector als met het ministerie van Economische Zaken. De

samenwerkingsrelatie met beide partijen voldoet aan vrijwel alle criteria hiervoor. Zo is er sprake van goede interactie, oog voor wederzijdse belangen en wederzijdse afstemming. Wel is dit persoonsafhankelijk; de relatie met basisrelatiemanagers wordt door de externe actoren getypeerd als uitstekend. Uit het voorbeeld over de nadeelcompensatieregeling blijkt echter ook dat er vanuit de lijnorganisatie niet altijd aandacht is voor de wederzijdse belangen. De samenwerking is dan ook te typeren als redelijk tot goed en balanceert tussen semi-productieve en productieve samenwerking. Andere criteria zoals dat partijen zich over het algemeen aan de afspraken houden en er sprake is van vertrouwen, zijn van toepassing. Er wordt gezocht naar win-win situaties middels coproductie met zowel de visserijsector als het ministerie van EZ. Op grond hiervan wordt de wederzijdse samenwerking met de visserijsector en het ministerie van Economische Zaken ingeschaald op productief omdat er sprake is van goede samenwerking.

### 5.3.3 Deelconclusie

In de lijnorganisatie zijn zowel exploitatie- als exploratiegerichte elementen terug te vinden. Het overheersende beeld dat uit de data naar voren komt is een begrensde, stabiel en risicomijdend balanstype zoals dat getypeerd wordt in het limited performance type. De invloed van dit balanstype op de samenwerking blijkt positief. Er is sprake van een redelijk tot goede, intensieve samenwerkingsrelatie en er is wederzijds vertrouwen. Qua effectiviteit zijn er nog wel verbeterpunten mogelijk door onder andere zelfkritisch te zijn en te investeren in meer wederzijds inlevingsvermogen. Wanneer dit meer ingebed raakt in de werk- en handelswijze kan er mogelijk tot meer begrip en effectievere samenwerking gekomen worden. Belangrijk punt uit de data is de verklaring die wordt gegeven voor het grotere vertrouwen vanuit de externe actoren in de lijnorganisatie ten opzichte van de projectteams. De relaties vanuit de projecten zijn vaak van veel kortere duur en zitten meer onder spanning, door de aard van projectteams, dan de lijnorganisatie. Doordat de lijnorganisatie is gericht op de lange termijn is deze relatie stabiel en is er sprake van meer vertrouwen. Ander punt is dat het erg persoonsafhankelijk is, of er sprake is van vertrouwen.

## 5.4 De algemene invloed van de balans op de samenwerking

In de voorgaande drie paragrafen zijn de lijnorganisatie en de projectteams die betrokken zijn bij de vraagstukken vooroverbestortingen en zandsuppletie Roggenplaat geanalyseerd op het balanstype en de invloed van dit type op wederzijdse samenwerking met de visserijsector en het ministerie van Economische Zaken. Samengevat kan dit weergegeven worden in de volgende tabel:

**Tabel 7: Invloed van balanstype op samenwerking**

	Balanstype		Type samenwerking	
			<u>Visserijsector</u>	<u>Ministerie van EZ</u>
Projectteam vooroverbestortingen	2010-2014	Limited performance	Niet-productief (slecht tot matig)	Niet-productief (slecht tot matig)
	2015-heden	Limited performance + externe exploratie	Semi-productief (matig tot redelijk)	Niet-productief (slecht tot matig)
Projectteam Roggenplaat	Ambidexter		Semi-productief / productief (redelijk goed)	Productief (goed)
Lijnorganisatie	Limited performance		Semi-productief / productief (redelijk goed)	Productief (goed)

Nu dit in kaart is gebracht is het mogelijk uitspraken te doen over de invloed van het balanstype op de intensiteit en effectiviteit van de wederzijdse samenwerking en de patronen die zichtbaar zijn.

In de eerste plaats is er een verschil tussen de projectteams en de lijnorganisatie. De projectteams zijn innovatiever en exploratiever dan de lijnorganisatie. Desondanks blijkt dat het limited performance type, typerend voor de lijnorganisatie, qua intensiteit en effectiviteit van de samenwerkingsrelatie niet onder doet voor de meer explorerende projectteams. Sterker, tussen de lijnorganisatie en de externe stakeholders is sprake van meer vertrouwen dan tussen de externe stakeholders en de projectteams zo geven respondenten aan. Duidelijk is geworden dat intensieve en effectieve samenwerking niet alleen afhankelijk is van de mate van exploratie van een organisatie, afdeling of persoon. Als verklaring wordt hierbij gegeven dat de lijnorganisatie meer gericht is op de langetermijnrelatie en dat daardoor deze relatie duurzamer en stabielere is dan de relaties uit de projectteams. Dit heeft ook te maken met het feit dat in de projecten specifieke doelen in een bepaalde periode gehaald moeten worden; die zijn sturend. In de lijnorganisatie is dit minder het geval en ligt er meer focus op het bewaken van een goede relatie. Gezien het feit dat er vanuit de data veel aanwijzingen zijn voor de juistheid van deze gedachte wordt hierin meegegaan. Dat neemt tegelijkertijd echter niet weg dat, op basis van deze data, wat betreft de opstelling van de lijnorganisatie geconcludeerd moet worden dat exploitatie niet onderdoet voor exploratie in dit vraagstuk wat betreft de intensiteit en effectiviteit van de wederzijdse samenwerking. Dit sluit aan bij wat er gesteld is in het theoretisch kader, dat een focus op exploitatie, waarin met zich richt op verfijning en verbetering van het bestaande, een positieve invloed op de samenwerking. Sterker, exploitatie is voor de korte termijn zelfs noodzakelijk zoals March (1991: p.71) aangeeft. Deze conclusie lijkt in tegenspraak te zijn met bevindingen over de projectteams waar juist bleek dat meer exploratie heeft geleid tot intensievere en effectievere samenwerking. Er moet dan ook worden vastgesteld dat de lijnorganisatie en de projectteams qua samenwerking niet goed met elkaar zijn te vergelijken omdat de lijnorganisatie vanuit een ander vertrekpunt de samenwerking zoekt dan de projectteams.

Wanneer er specifiek gekeken wordt naar de twee afzonderlijke vraagstukken vooroeverbestortingen en zandsuppletie Roggenplaat en het functioneren van beide projectteams in deze, dan is er ook een verschil waarneembaar qua exploratiegerichtheid van de teams. Uit de data is naar voren gekomen dat het projectteam rondom de zandsuppletie van de Roggenplaat meer exploratiegericht is dan het projectteam van de vooroeverbestortingen. Daarnaast werd duidelijk dat er vanuit het projectteam rondom de zandsuppletie sprake is van intensiever en effectiever contact, intern en extern, met zowel de visserijsector als het ministerie van Economische Zaken in vergelijking met het projectteam rondom de vooroeverbestortingen. Er is in het vraagstuk rondom de vooroeverbestortingen een leerproces te zien waarin men in de loop van de tijd, procesmatig gezien, vernieuwender is geworden. Deze procesmatige vernieuwingen en verfijningen hebben geleid tot intensiever en effectiever contact in vergelijking met de eerdere fasen in het vraagstuk vooroeverbestortingen. Uit de data komt naar voren dat exploratie ofwel vernieuwing een positieve invloed heeft op de samenwerking met zowel de visserijsector als het ministerie van Economische Zaken. Tegelijkertijd heeft er vanuit zowel de visserijsector als het ministerie van Economische Zaken geen beweging plaatsgevonden richting meer exploratie in de werkwijze. Het ministerie van EZ is voornamelijk risicomijdend in het vraagstuk rondom wisselpercelen en ook vanuit de visserijsector is er geen sprake van flexibiliteit richting RWS, zo blijkt uit de analyse.

Andere factoren die hierin meespelen zijn vertrouwen en persoonlijkheid. De lijnorganisatie die minder vernieuwend is te noemen dan de projectteams, onderhoudt een goede relatie met de externe actoren. Zo hebben de externe stakeholders een goede relatie met de basisrelatiemanagers vanuit de lijnorganisatie waardoor deze wederzijdse samenwerking effectief en intensief te noemen is zonder dat deze zozeer vernieuwend is. Dit houdt eveneens in dat samenwerking niet direct intensief en effectief is als een persoon of projectteam vernieuwend is. Als een persoon geen klik heeft met de externe stakeholders, men elkaar niet goed aanvoelt en er geen vertrouwen is, dan kan dit effectieve en intensieve samenwerking tegenhouden. Kortom, exploratie heeft een positieve invloed op de samenwerking maar persoonlijke factoren en vertrouwen spelen een rol van betekenis.

## 5.5 Discussie

Nu de data in de voorgaande paragrafen is beschreven en geanalyseerd en er tot resultaten is gekomen, is het goed om de resultaten kritisch te evalueren. Opgemerkt moet worden dat de resultaten met betrekking tot de onderzochte balans tussen exploitatie en exploratie en de invloed van deze balans op de intensiteit en effectiviteit van de samenwerking alleen geldig zijn voor de vraagstukken zandsuppletie Roggenplaat en vooroeverbestedingen Oosterschelde en de lijnorganisatie van Zee & Delta die betrokken is bij projecten in en rondom de Oosterschelde. Er kan op basis van dit onderzoek niet gesteld worden dat de resultaten geldig zijn voor geheel Zee & Delta of zelfs heel Rijkswaterstaat. De resultaten hebben enkel en alleen betrekking op de projectteams die betrokken zijn bij de onderzochte vraagstukken en personen binnen de lijnorganisatie die een relatie onderhouden met de in dit onderzoek meegenomen externe stakeholders. Dit betekent tegelijkertijd ook dat de bevindingen alleen van toepassing zijn op de relatie met de visserijsector respectievelijk het ministerie van Economische Zaken. Er kan op grond van dit onderzoek niets gezegd worden over de mate waarin de balans tussen exploitatie en exploratie van invloed is op de samenwerking met andere externe actoren binnen de Oosterschelde of daarbuiten. Hiervoor zal aanvullend onderzoek moeten plaatsvinden.

De data welke voor dit onderzoek is gebruikt is afkomstig uit zeventien gehouden interviews, documenten en observatie verslagen van bijgewoonde vergaderingen en overleggen. Een opmerking die hierbij gemaakt moet worden is het feit dat de respondenten vrijwel allemaal aangedragen zijn door de opdrachtgever Rijkswaterstaat. Hierdoor is de onderzoeker in staat geweest om juist die personen te interviewen die nauw betrokken zijn bij de onderzochte vraagstukken en eveneens regelmatig aan tafel zitten met de in dit onderzoek meegenomen actoren. Dit levert naar het oog van de onderzoeker een evenwichtig en representatief beeld van de bestaande werkelijkheid. Nadeel dat hieraan kleeft is dat deze wijze van selectie in de hand kan werken dat mogelijke andere interessante actoren niet meegenomen zijn in het onderzoek. Op grond van de gehouden interviews is er geen reden om te denken dat dit ook het geval is, de data uit de interviews is eenduidig en overlappend. Desondanks kan niet met volledige zekerheid gesteld worden dat bij gebruik van andere databronnen men tot dezelfde bevindingen zal komen. Zo bestaat de mogelijkheid dat, wat betreft de interne samenwerking, andere afdelingen binnen Rijkswaterstaat Zee & Delta op een andere wijze samenwerken dan in dit onderzoek naar voren is gekomen. De resultaten in dit onderzoek zijn dan ook allen van toepassing op het functioneren van de projectteams in de onderzochte vraagstukken en lijnorganisatie in relatie tot vraagstukken binnen de Oosterschelde.

Het opgestelde theoretische raamwerk met daarin de exploitatie-exploratie balans is een nuttig concept gebleken om duidelijk te maken hoe balanstypen invloed hebben op de samenwerking. In het onderzoek is als bevinding naar voren gekomen dat, naast het feit dat exploratie een positieve invloed heeft op de samenwerking, persoonlijke factoren zoals het hebben van inlevingsvermogen, een klik en wederzijds vertrouwen een rol spelen. Hierin schoot het theoretische raamwerk tekort. In dit onderzoek is alleen gekeken naar de exploitatie-exploratie balans en de invloed van deze balans op de samenwerking. Bij vervolgonderzoek of het herhalen van dit onderzoek in groter verband is het goed om deze factoren wel mee te nemen omdat de theorie op die manier de praktijk beter dekt. De opbrengsten van de analyse hadden, naar inzicht van de onderzoeker, daarnaast rijker kunnen zijn. Met het meenemen van deze factoren is namelijk inzicht te verkrijgen over de mate waarin deze persoonlijke factoren van invloed zijn op de samenwerking. Is deze invloed even groot als het doorvoeren van meer exploratie in projectteams, is de invloed gelijkwaardig of hebben persoonlijke factoren minder invloed op de samenwerking dan een explorerende werkwijze? Op deze vragen had een antwoord gegeven kunnen worden als deze factoren waren meegenomen.

## Hoofdstuk 6. Conclusies en aanbevelingen

*In dit laatste hoofdstuk zal dit onderzoek afgesloten worden met een conclusie, waarin een antwoord geformuleerd zal worden op de vooraf opgestelde hoofd- en deelvragen. Vervolgens treft u een reflectie aan op het onderzoek met daarbij enkele aanbevelingen voor verder onderzoek en de praktijk.*

### 6.1 Conclusie

De centrale vraag in dit onderzoek luidde: *Hoe valt de huidige werkwijze van Rijkswaterstaat aan de hand van de interne en externe exploitatie-exploratiedimensie te typeren, tot welke balans leidt dit en in welke mate werkt deze balans door op de intensiteit en de effectiviteit van de samenwerking tussen Rijkswaterstaat, de visserijsector en het ministerie van Economische Zaken in de vraagstukken vooroeverbesteding Oosterschelde, zandsuppletie Roggenplaat en de lijnorganisatie?* Wanneer er teruggeblikt wordt op de gevonden resultaten blijkt dat er binnen de onderzochte vraagstukken en de lijnorganisatie verschil waarneembaar is tussen de mate van exploitatie en exploratie en de hieruit af te leiden balans. Zo is de procesmatige balans tussen exploitatie en exploratie in het vraagstuk vooroeverbestedingen te typeren als limited performance + externe exploratie. Dit houdt in dat de werkwijze in de grondhouding exploitatie gericht is. Men richt zich voornamelijk op verfijning en verbetering van het bestaande maar van vernieuwing is niet zozeer sprake. Later is in dit vraagstuk meer oog gekomen voor de externe actoren en is het projectteam ook meer vernieuwend geweest richting deze externe actoren. Vanaf het moment dat er meer aandacht is gekomen voor de externe actoren en het projectteam deze actoren ook op een vernieuwende wijze heeft benaderd, is de intensiteit en effectiviteit van de wederzijdse samenwerking toegenomen zo blijkt uit de data.

Dit geldt evenzo voor het vraagstuk zandsuppletie Roggenplaat. Ook in dit vraagstuk lijkt de combinatie tussen exploitatie en exploratie te leiden tot intensievere en effectievere samenwerking. Het vraagstuk rondom de zandsuppletie van de Roggenplaat valt qua balanstype, wanneer naar de werkwijze van het projectteam gekeken wordt, te typeren als ambidexter. In de werkwijze van het projectteam is namelijk een combinatie te zien van verfijning en verbetering enerzijds en vernieuwing anderzijds. Intern en extern valt dit op en wordt deze ontwikkeling als positief geduid. Externe actoren ervaren door deze vernieuwende opstelling meer begrip en intensiever contact en dat doet de effectiviteit van de samenwerking goed. Op grond van deze bevindingen wordt gesteld dat een toename van exploratie in de projectteams rondom de vraagstukken vooroeverbestedingen en zandsuppletie Roggenplaat leidt tot intensievere en effectievere samenwerking.

Na analyse van de balans in de lijnorganisatie moet aan deze bevinding een toevoeging worden gedaan. Uit de analyse over de werkwijze van de lijnorganisatie is namelijk naar voren gekomen dat de lijnorganisatie minder vernieuwend en meer exploitatiegericht is dan de projectteams. Het balanstype dat op grond van de data aan de lijnorganisatie is toegekend is het balanstype limited performance. Desondanks blijkt dat de samenwerking met de externe actoren niet slechter is in vergelijking met de projectteams. Sterker, vanuit de basisrelatiemanagers, die in dit onderzoek getypeerd zijn als onderdeel van de lijnorganisatie, is er sprake van een goede, intensieve samenwerkingsrelatie en wederzijds vertrouwen met de visserijsector en het ministerie van Economische Zaken. Verklaring hiervoor is het feit dat de relaties vanuit de projecten vaak van veel kortere duur zijn en meer onder spanning staan dan de lijnorganisatie. De lijnorganisatie is meer ingesteld op een duurzame en transparante langetermijnrelatie. Hierdoor is de relatie vanuit de lijn met externe actoren stabiel, is er een grotere voorspelbaarheid en is er sprake van meer vertrouwen.

De projectteams en de lijnorganisatie laten, zoals blijkt uit het hier voorgaande, een gemêleerd beeld zien wat betreft de mate van exploitatie respectievelijk exploitatie en de invloed van deze exploitatie-exploratie balans op de samenwerking. Projectteams en de lijnorganisatie kunnen gezien

worden als complementair aan elkaar omdat bij er bij beiden een andere focus is. Zo zijn de projectteams gericht op de korte termijn relatie, in tegenstelling tot de lijnorganisatie die gericht is op een duurzame, lange termijn relatie. Van deze verschillen in focus kunnen een aanvulling en versterking van elkaar zijn. Wanneer projectteams bijvoorbeeld iets voor elkaar willen krijgen, kan de lijnorganisatie en daarbinnen met name de basisrelatiemanagers hier van dienst zijn. Dit omdat de lijnorganisatie al langdurige contacten heeft met de actoren in het veld en er meestentijds sprake is van onderling vertrouwen in tegenstelling tot de projectteams. Dit vraagt overigens wel goede interne afstemming tussen de lijn en de projectteams.

Uit analyse is daarnaast gebleken dat, naast het feit meer exploratie leidt tot betere samenwerking, goede wederzijdse samenwerking ook bepaald wordt door het onderlinge vertrouwen en persoonlijke factoren. Inlevingsvermogen in de andere partij wordt gezien als cruciaal. Als dit ontbreekt, zal de wederzijdse samenwerking niet goed verlopen. Vanuit de lijnorganisatie is sprake van intensieve samenwerking. Basisrelatiemanagers worden door externe actoren getypeerd als personen die zich goed kunnen inleven in situatie van de externe partij. Hierdoor is er sprake van vertrouwen, wat resulteert in intensieve en effectieve samenwerking. Wel moet opgemerkt worden dat conclusies alleen gelden voor de in dit onderzoek onderzochte casuïstiek. Of de bevindingen breder gelden zal nader onderzocht moeten worden.

Conclusie in dit onderzoeksrapport is dat door Rijkswaterstaat, zowel in de projectteams als in de lijnorganisatie vernieuwingen zijn doorgevoerd. Deze vernieuwingen, die een toename van exploratie illustreren, hebben een positief effect op de intensiteit en effectiviteit van wederzijdse samenwerking. Dit maakt het onderzoek maatschappelijk relevant. Rijkswaterstaat en onderzochte actoren in dit onderzoek kunnen, zo blijkt, baat hebben bij een meer explorerende werkwijze. Om deze exploratieve werkwijze te bereiken worden in de aanbevelingen verschillende handvatten gegeven. Rijkswaterstaat is van oorsprong voornamelijk een exploitatiegerichte organisatie. Er was sprake van een zekere rechtlijnigheid en arrogantie waarbij er weinig tot geen inlevingsvermogen was in andere partijen. Dit heeft geleid tot wantrouwen, spanning en ineffectieve samenwerking. Afgelopen jaren is er meer oog gekomen voor vernieuwing. Zowel intern als extern is er aandacht voor actoren in het netwerk. Er is een zeker besef dat men het samen moet doen. Dit heeft er toe geleid dat er door personen meer contact wordt gezocht en Rijkswaterstaat zich flexibeler en creatiever opstelt. Deze vernieuwende, exploratiegerichte opstelling blijkt een goede indruk achter te laten en daarnaast tot concreet resultaat te leiden. Er is sprake van meer effectiviteit en intensiteit aangaande de wederzijdse samenwerking. Desondanks blijkt goede wederzijdse intensieve en effectieve samenwerking niet alleen bepaald te worden door de mate waarin exploratie aanwezig is. Hierin ligt de wetenschappelijk relevantie van dit onderzoek. Ook vertrouwen en persoonlijke factoren zoals de mate waarin een persoon zich kan inleven in de situatie van de andere partij spelen een rol van betekenis. Een exploratiegerichte organisatie, afdeling of persoon moet werken aan inlevingsvermogen, sensitiviteit en vertrouwen om te komen tot intensieve en effectieve wederzijdse samenwerking.

## 6.2 Wetenschappelijke aanbevelingen

Terugblikkend op dit onderzoek kan gesteld worden dat de exploratie-exploitatie balans een nuttig concept is en duidelijk maakt hoe balanstypen invloed hebben op de samenwerking. Exploratie heeft een positieve invloed op de intensiteit en effectiviteit van de samenwerking. Wel is het zo dat door afbakening andere factoren die mogelijk van invloed zijn op intensieve en effectieve samenwerking, zoals persoonlijkheid en vertrouwen, niet meegenomen konden worden.

- ❖ *De eerste aanbeveling pleit dan ook voor vervolgonderzoek. In dit onderzoek is het voornamelijk aan te bevelen om te kijken naar de invloed van vertrouwen en persoonlijke factoren (zoals o.a. sensitiviteit) op de wederzijdse intensiteit en effectiviteit van de samenwerking. Uit de data is namelijk naar voren gekomen dat deze factoren ook een rol van*

*betekenis spelen wat betreft de wederzijdse samenwerking. De vraag is echter in welke mate deze en mogelijke andere factoren zoals politieke bezuinigingen van invloed zijn op de samenwerking.*

In de conclusie zijn de bevindingen, aangaande de invloed van de balans tussen exploitatie en exploratie op de samenwerking, aangestipt. Praktisch heeft dit betekenis omdat in de toekomst projectteams en partijen in de lijnorganisatie van Rijkswaterstaat rekening kunnen houden met het gegeven dat procesmatige exploratie een positieve invloed heeft op de wederzijdse samenwerking. Een poging om te komen tot meer exploratie in exploitatiegerichte teams is aan te bevelen. In lijn hiermee heeft dit onderzoek ook wetenschappelijk betekenis. Helder is geworden dat de balans tussen exploitatie en exploratie effect heeft op de wederzijdse samenwerking. Naarmate er, naast exploitatie, sprake is van meer exploratie, kunnen projectteams komen tot intensievere en effectievere wederzijdse samenwerking.

- ❖ *Om een beter in beeld te krijgen of deze bevindingen ook breder in de organisatie en mogelijk zelfs daarbuiten naar voren komen en eenzelfde beeld laten zien, luidt de tweede aanbeveling om dit onderzoek nogmaals te herhalen in een breder verband. Als het onderzoek breder wordt getrokken over meerdere soortgelijke complexe processen, zal blijken of de bevindingen waarde hebben voor specifiek de in dit onderzoek onderzochte vraagstukken dan wel voor soortgelijke vraagstukken in het algemeen. In dat geval kunnen de resultaten baanbrekend zijn, omdat er dan een efficiënte- en effectieve aanpak ontwikkeld kan worden om complexe vraagstukken te managen aan de hand van de exploitatie-exploratie balans.*

### 6.3 Praktische aanbevelingen

Tot slot wil de onderzoeker op basis van de bevindingen komen tot praktische aanbevelingen die kunnen leiden tot intensievere en effectievere wederzijdse samenwerking en optimalisatie van de balans, richting ambidextrie, in de onderzochte vraagstukken.

Om tot ambidextrie te komen in het vraagstuk vooroverbestortingen en in de lijnorganisatie zal er meer oog moeten komen voor double-loop learning in combinatie met single-loop learning. Er is gebleken dat in zowel binnen het vraagstuk vooroverbestortingen als binnen de lijnorganisatie er sprake is van een zekere rechtlijnigheid. Deze is alleen weg te nemen als de organisatie zich flexibeler gaat opstellen en bereidt is te leren en mee te veranderen met de omgeving. Door op de eigen werkwijze te reflecteren en zelfkritisch te zijn is het mogelijk om tot een goed leerproces te komen. Dit stelt vervolgens de personen in de organisatie in staat om op een goede manier in te spelen op dynamische ontwikkelingen. Van actoren (personen) in het netwerk / het samenwerkingsproces is verder enige mate van inlevingsvermogen en meegaandheid nodig, dit kan de wederzijdse bevredigende samenwerking bevorderen. Wanneer er sprake is van meegaandheid en inlevingsvermogen bestaat er een kans dat problemen die worden aangekaart en waarin Rijkswaterstaat geen probleem ziet, niet terzijde geschoven, maar juist serieus genomen worden. Daarnaast moeten, wil men tot ambidextrie komen, ook interne vernieuwingen zoals bijvoorbeeld het regioteam Oosterschelde op een juiste wijze geïmplementeerd worden in de organisatie. Er zal geïnvesteerd moeten worden in verdere inbedding van deze en andere vernieuwingen in de werk- en handelswijze, om tot optimale samenwerking te komen. Wat betreft het regioteam Oosterschelde houdt dit onder andere in dat het gebruikelijk wordt om elkaar binnen dit team te informeren, kennis te delen en te zoeken naar de koppeling tussen projecten. Zodoende is men beter in staat om met één mond te spreken naar buiten toe en kan men in spelen op de veranderende omgeving.

De lijnorganisatie heeft, zo is gebleken, voornamelijk focus op het realiseren van de opgestelde doelen. Er is in mindere mate ruimte voor experimenten en vernieuwingen. Wanneer dit echter tot de praktijk van het werken gaat behoren, met daarnaast aandacht voor single- en double-loop

learning, dan kan dit leiden tot de juiste balans tussen dynamiek en stabiliteit. Alleen dan is de lijnorganisatie optimaal instaat om te kunnen omgaan met stabiele en dynamische perioden.

De eerste praktische aanbeveling, gericht aan de lijnorganisatie met betrekking tot het bevorderen van de wederzijdse samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de visserijsector luidt:

- ❖ *Het komen tot een (halfjaarlijks) regulier overleg met de visserijsector. Tijdens dit in te voeren overleg, waarbij bij voorkeur ook een afvaardiging van het management aanwezig is, kan gesproken worden over uiteenlopende aandachtspunten zoals sluizen, suppleties, vergunningen, handhaving etc. Vanuit de data blijkt dat aan zo'n regulier overleg behoefte is. Vanuit de breedte van de gehele visserijsector wordt het ontbreken van één contactpersoon binnen RWS, onduidelijkheid wie waarvoor verantwoordelijk is en het niet varen van een eenduidige koers namelijk als knelpunt ervaren. Een regulieroverleg kan hierin meer duidelijkheid verschaffen omdat men dan gestructureerd aan tafel zit, helder wordt wie waarvoor verantwoordelijk is en men gedwongen wordt om elkaar in de ogen te kijken wat betreft principes zoals, A: hoe werken we samen? En B: hoe kunnen we inhoudelijke issues doornemen?*

Een tweede praktische aanbeveling met betrekking tot het bevorderen van de effectiviteit van de interne samenwerking, tussen projectteams en de lijnorganisatie, en het eenduidiger naar buiten treden van Rijkswaterstaat is gebaseerd op het gegeven dat in het vraagstuk Roggenplaat het ideale balanstype qua werkwijze bij het vraagstuk zandsuppletie Roggenplaat bereikt is. Desondanks blijft de werkwijze mensenwerk en zijn er altijd mogelijkheden tot verdere verbetering. Om de procesmatige werkwijze naar een hoger plan te tillen pleit de aanbeveling voor:

- ❖ *Het verbeteren en intensiveren van de afstemming binnen het Regioteam Oosterschelde tussen onder andere de basisrelatiemanagers en de omgevingsmanagers. Mede door het regioteam Oosterschelde is er sprake van meer interne kennisuitwisseling en minder hokjes denken dan daarvoor. Een focus op het koppelen van projecten aan elkaar, het komen tot package deals en komen tot nauwer contact tussen de projectteams en de basisrelatiemanagers kan echter bijdragen aan verdere optimalisatie van de interne samenwerking, de eenduidigheid naar buiten toe bevorderen en voorkomen dat afdelingen en projectteams binnen Rijkswaterstaat door externe actoren tegen elkaar uitgespeeld worden.*

In het verleden is er vaker gesproken over het beter op elkaar afstemmen en koppelen van projecten. Praktijk was echter dat projectteams voornamelijk een focus hadden op het eigen project en door o.a. tijdsdruk de omgeving, ook intern binnen RWS, niet in voldoende mate meenamen. Nu er een regioteam is opgericht biedt een dergelijk voorstel meer kans op succes omdat omgevingsmanagers door het regioteam elkaar eens in de zoveel tijd spreken en kennis uitwisselen over (bestuurlijk) gevoelige onderwerpen. Het regioteam biedt een format om daadwerkelijk tot koppeling van projecten en eenduidigheid naar buiten toe, te komen.

Uit de analyse is naar voren gekomen dat effectiviteit van de wederzijdse samenwerking verhoogd en bevordert zou kunnen worden als er meer geïnvesteerd wordt in wederzijds inlevingsvermogen en zelfkritisch zijn. De werkwijze van Rijkswaterstaat komt op sommige actoren afstandelijk (arrogant) over in de zin van 'wij als Rijkswaterstaat doen ons ding en gaan onze gang'. Dit geldt onder ander voor het in het onderzoek benoemde knelpunt rondom de nadeelcompensatieregeling. Anderzijds geldt dat vanuit de visserijsector en in mindere mate vanuit het ministerie van Economische Zaken, een beweging gemist wordt die leidt tot het meer betrekken van Rijkswaterstaat bij issues die spelen. Voor de in dit onderzoek onderzochte actoren; Rijkswaterstaat, de visserijsector en het ministerie van Economische Zaken geldt dat het goed zou zijn als er oog zou komen voor double-loop learning.



Als men zichzelf een spiegel voorhoudt kan de intensiteit en effectiviteit van wederzijdse samenwerking bevordert worden. Een derde aanbeveling die gericht is op het bevorderen van dit inlevingsvermogen en zelfkritisch zijn en die impliciet ook is gericht aan de externe actoren is:

- ❖ *Om op een creatieve wijze dit vermogen en bewustwording te bevorderen door de actoren op een bepaalde locatie bij elkaar te laten komen. Aanbeveling is om betrokken organisaties en de personen die vanuit deze organisaties het meest met elkaar omgaan een 'rollenspel' te laten spelen over een heel andere kwestie en vraagstuk. Tot de oplossing van dit vraagstuk kan alleen gekomen worden als men creatief met elkaar samenwerkt en bereidt is om compromissen te sluiten. Zo'n rollenspel kan bij betrokkenen naar verwachting de ogen openen voor het feit dat inlevingsvermogen in elkaar cruciaal is om effectief samen te werken. Wat betreft het zelfkritisch zijn kan gedacht worden aan het intern, elke actor afzonderlijk, laten schaduwen van elkaar. Elke vier weken vindt er een reflectiemoment plaats waar personen elkaar feedback geven op de werkwijze. Dit kan tot bewustwording en double-loop learning leiden.*

Uit het verleden is gebleken dat rapporten en notities die gaan over de noodzaak om meer samen te werken weinig opleveren. De praktijk verandert over het algemeen niet. Om daadwerkelijk tot verandering te komen wordt er nu een meer creatieve, actieve aanbeveling gedaan. Dit vraagt om een stukje zelfverloochening van betrokken actoren, omdat ze uit hun comfortzone moeten stappen en bereidt moeten zijn om zich te laten 'schaduwen' door collega's. Meerwaarde van bovengenoemde aanbeveling is echter dat actoren op deze manier gaan inzien dat inlevingsvermogen en zelfkritisch zijn er echt toe doen omdat ze in de praktijk aan den lijve ondervinden welke meerwaarde dit heeft.

Een andere aanbeveling gericht op de interne situatie binnen Rijkswaterstaat:

- ❖ *Interne mobiliteit is van belang om binnen de organisatie rechtlijnigheid en padafhankelijkheid te voorkomen. Mensen die jaren op dezelfde plek zitten kunnen op een gegeven moment 'vast geroest raken' en de flexibiliteit van de organisatie in de weg zitten. Punt is echter dat te veel personeelwisselingen niet altijd goed uitpakken. Het feit dat het vraagstuk vooroverbestortingen vijf omgevingsmanagers heeft gekend leidt tot veel onbegrip onder externe actoren. Veelvuldige personeelwisselingen bevorderen de intensiteit en effectiviteit van de samenwerking niet omdat het dan ontbreekt aan continuïteit in de samenwerkingsrelatie.*

Een ander punt dat respondenten veelvuldig noemen over de relatie tussen Rijkswaterstaat en het ministerie van Economische Zaken, is dat de overheid in veel gevallen niet met één mond spreekt, terwijl het wel één overheid betreft. Gezien het feit dat Rijkswaterstaat en het ministerie van Economische Zaken beiden een eigen agenda en doelen hebben is het in de praktijk lastig om als één overheid naar buiten te treden. Kansen en mogelijkheden die zich voordoen om eenduidig naar buiten te treden moeten echter zoveel mogelijk aangegrepen worden, omdat eenduidigheid richting externe partijen helderheid en duidelijkheid verschaft en een positief effect kan hebben op het wederzijdse vertrouwen. Dit geldt onder andere voor het verstrekken van vergunningen. Zo heeft de visserijsector voor het aanvragen van bijvoorbeeld een MZI een vergunning nodig vanuit de visserijwet (EZ), natuurbeschermingswet (EZ) en de waterwet (RWS). Zowel Rijkswaterstaat als het ministerie van Economische Zaken hebben beiden hun eigen afwegingskaders voor het verlenen van een vergunning. Het is mogelijk dat de bijvoorbeeld EZ wel een vergunning verleent en RWS niet. De partij die op grond van rechtsgeldige redenen besluit om de gevraagde vergunning niet te verlenen komt vaak negatief in de publiciteit. Als overheden vraagt dit om betere afstemming. Om de wederzijdse samenwerking tussen Rijkswaterstaat en het ministerie van Economische Zaken soepeler te laten verlopen wordt aanbevolen om:

- ❖ *Te komen tot gezamenlijke toetsingskaders. Deze gezamenlijke toetsingskaders kunnen opgesteld worden door de verschillende afwegingskaders die nu aanwezig zijn voor de verschillende soorten vergunningen onder te brengen in één procedure. Dit creëert eenduidigheid naar buiten en versterkt het met één mond spreken van de overheid. Mogelijk zal de komst van de omgevingswet (2018) hierop een positieve invloed hebben.*

## Literatuurlijst

- Achterbergh, J.W., Dankbaar, B., Lekkerkerk, H. & Martens, W. (1999). Bestendinging door vernieuwing. Over functies en structuren voor innovatie. *Management & Organisatie*, vol.53, 147-162.
- Altshuler, A.A. & Behn, E.D. (1997). *Innovation in American government: challenges, opportunities and dilemmas*. Washington: The Brookings Institution.
- Argyris, C. (2003). A life full of learning. *Organization Studies*, vol.24(7), 1178-1192.
- Bekkers, V.J.J.M., Duivenboden, H. van & Thaens, M. (2006). *Information and communication technology and public innovation: assessing the ICT driven modernisation of public administration*. Amsterdam, IOS Press.
- Berg, B. (2008). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Pearson Education Limited, New Jersey.
- Bezemer, P.J, van den Bosch, F.A.J, Volberda, H.W, & Jansen, J.J.P. (2006). Strategische vernieuwing in Nederlandse non-profit organisaties. *Maandblad voor accountancy en bedrijfseconomie: MAB*. 80(1) .190-197.
- Boone, P.F. (1997). *Managing Intracorporate Knowledge Sharing*. Delft, Eburon.
- Boonstra, J.J. (2000). *Lopen over water: over dynamiek van organiseren, vernieuwen en leren*. Amsterdam, Vossiuspers AUP.
- Borgatti, S.P. & Foster, P.C. (2003), The network paradigm in organizational research: A review and typology. *Journal of Management*, vol.29(6), 991-1013.
- Bremekamp, R., Kaats, E., Opheij, W., & Vermeulen, I. (2010). Succesvol samenwerken; een kompas en aanbevelingen voor betekenisvolle interactie. *Holland Management Review*, 130, 8-15.
- Choi, T. & Chandler, S.M. (2015) Exploration, Exploitation, and Public Sector Innovation: An Organizational Learning Perspective for the Public Sector. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, vol.39(2), 139-151.
- De Beer, P. (2009). *Rijksambtenaren voor de toekomst*. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- De Winter, K. (2008). *Zonder visie geen prachtwijk*. Den Haag.
- Duit, A. & Galaz, V. (2008). Governance and Complexity—Emerging Issues for Governance Theory. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 21(3), 311-335.
- Geldof, G.D. (2004). *Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer. Op weg naar Interactieve uitvoering*. Deventer, Tauw.
- Gerrits, L & Marks, P. (2008). Complex bounded rationality in dyke construction. *Land Use Policy*. vol.25, 330–337.
- Grant, R.M. (1996). Prospering in Dynamically-competitive Environments: Organizational Capability as Knowledge Integration. *Organization Science*, vol.7(4), 375-387.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: past and present. *Public Money & Management*. vol.25(1), p. 27-34.
- Innis, J. E. & Booher, D.E. (2003). The impact of Collaborative Planning on Governance Capacity. *Institute of Urban & Regional Development*.
- In 't Veld, R.J., (2005). Ordelijke chaos noodzaak voor innovatie. *Bestuurskunde*, vol.14(8). 24-32
- Kaats, E.A.P. & Opheij, W. (2012). *Leren samenwerken tussen organisaties*. Deventer, Kluwer.
- Klijn, E.H. (2008). *It's the management, stupid! Over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken*. Den Haag, Lemma.
- Klijn, E.H., J. Edelenbos & B. Steijn. (2010). Trust in governance networks: its impact on outcomes. *Administration and Society*, vol.42(2), 193–221.
- Klijn, E.H. & Teisman, G. (2002). Institutionele en strategische belemmeringen voor publiek private samenwerking: institutionele kenmerken van PPS en hun strategische consequenties nader beschouwd. In: J.C. van der Ham & J.F.M. Koppenjan. (red.). *Publiek-private samenwerking bij transport infrastructuur: wenkend of wijkend perspectief*. Utrecht, Lemma.
- Kogut, B. en U. Zander, (1992). Knowledge on the Firm, Integration Capabilities, and the Replication of Technology. *Organizational Science*, vol.3, 383-397.
- Koppenjan, J.F.M. en Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks; a network approach to problem solving and decision-making*. London, Routledge.
- Koppenjan, J. (2006). Conflict and consensus in beleidsnetwerken: teveel of te weinig?. *Bestuurswetenschappen*, vol.60(2), 86-252.

Korteland, E.H. (2011). *Diffusie en adoptie van interorganisatorische innovaties in de publieke sector: een onderzoek binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid*. Rotterdam, Erasmus University Rotterdam.

Levinthal, D.A. & March, J.G. (1993). The Myopia of Learning. *Strategic Management Journal*, vol.14, 95-112.

Levitt, B., & March, J.G. (1988). Organizational Learning. *Annual Review of Sociology*, vol.14, 319-340.

Loos, E. (2006). *Innovatie aan het werk: onderzoek op locatie naar succes- en faalfactoren van innovatieprojecten bij Nederlandse gemeenten vanuit een multi-actor perspectief*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

March, J. G. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organizational science* vol.2(1), 71-87.

Meadows, D.H. (2008). *Thinking in systems: a primer*. Chelsea, Green Pub.

Mensinga, F. J. (2009). *Transformationeel en transactioneel leiderschap in relatie tot exploratieve en exploitatieve innovatie in een publieke organisatie*. Universiteit Utrecht.

Mintzberg, H. & Quinn J.B. (1991). *The strategy process; concepts, contexts, cases*. London, Prentice-Hall.

Mogendorff, K. G., Bosch, L., Goumans, M., & Willems, D. (2007). *Met zorg ondernemen: Bouwstenen voor succesvolle samenwerking tussen ondernemers en langdurige zorg*. Vilans.

Mom, T.J.M., van den Bosch, F.A.J., & Volberda, H.W. (2002). Exploitatie en exploratie van kennis: het managen van de determinanten van horizontale kennisuitwisseling. *Management Executive: grensverleggend voor de ambitieuze manager*, vol.56(5), 23-43.

Mulgan, G. & Albury, D. (2003). *Innovation in the public sector*. London: Strategy Unit, Cabinet Office.

Nationaal Park Oosterschelde (NPO). *Nationaal park Oosterschelde*. [<http://www.np-oosterschelde.nl/over-het-park.htm>]. 3 februari 2016

Nationaal Park Oosterschelde (NPO). *Oosterschelde economie*. [<http://www.np-oosterschelde.nl/over-het-park/economie.htm>]. 3 februari 2016

Oerlemans, L. (2007). *Netwerken en innovatie: Een perfecte match?* Tilburg, Tilburg University

Osborne, S.P. & Brown, K. (2005). *Managing change and innovation in public service organizations*. Abingdon, Routledge.

Oskam, I. (2009). *Op weg naar innovatiekracht; Technisch innoveren en ondernemen als continu proces*. Amsterdam.

Provan, K., Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.18(2), 229-252.

Provan, K., Nakama, L., Veazie, M., Teufel-Shone, N. & Huddleston, C. (2003). Building community capacity around chronic disease services through a collaborative interorganizational network. *Health Education & Behavior*, vol.30(6). 646-662.

Radford, K.J. (1977). *Complex decision problems. An integrated strategy for resolution*. Virginia. Reston Publishers.

Raisch, S., Birkinshaw, J., Probst, G. & Tushman, M.L. (2009) Organizational Ambidexterity: Balancing Exploitation and Exploration for Sustained Performance. *Organization Science*, vol.20(4), 685-695.

Rhodes, R.A.W., (1997). *Understanding Governance, Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Open University Press.

Rijkswaterstaat (RWS). *Oosterschelde waterbeheer*. [<http://www.rws.nl/water/waterbeheer/bescherming-tegen-het-water/waterkeringen/deltawerken/oosterscheldekering/index.aspx>]. 3 februari 2016

Rittel, J. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.

Savelsbergh, C., Nauta, N. (2014). Samenwerken in teams. In: Hammelburg, R., Lubbers, W. J., Nauta, N. (red.) *Veranderende samenwerking in de zorg*. Houten, Bohn Stafleu van Loghum. [p.39-43]

Smit, N, & van Thiel, S. (2002). De zakelijke overheid: publieke en bedrijfsmatige waarden in publiek-private samenwerking. *Bestuurskunde*, vol.11(6), 226-234.

Steijn, B. & Groeneveld, S. (2009). *Strategisch HRM in de publiek sector*. Assen, Van Gorcum.

SEO Economisch onderzoek (SEO). *Vooruit met procesinnovatie*. [[http://www.seo.nl/uploads/media/814\\_Vooruit\\_met\\_procesinnovatie.pdf](http://www.seo.nl/uploads/media/814_Vooruit_met_procesinnovatie.pdf)]. 17 februari 2016

Teisman, G.R. & Buuren, van, M.W. (2011). *Van kennishamsters naar innovatiemakelaars, reflecties op een vitale kennis- en innovatie- infrastructuur water*. Den Haag, Water Governance Centre (WGC).

Thiel van, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek – een methodologische inleiding*. Bussum, Uitgeverij Coutinho.

Van Assen, M., van Enkhuyzen, R., Krebbekx, J., Smulders, F., de Wolf, W. (2009). *Innovatiemanagementmodellen: een overzicht van de meest gebruikte modellen*. Utrecht. Berenschot Groep B.V.

- Van Assen, M., van den Berg, G., & Wobben, J. J. (2008). De ambidextere organisatie: optimaliseren en innoveren. *Holland Management Review*, 119, 61-70.
- Van Delden, P. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening*. Delft, Eburon
- Van den Bosch, F.A.J. & R.A. van Wijk. (1999). Transition Processes Towards the N-form Corporation: Strategic Implications for Knowledge Flows. in: Hitt et al. (eds.). *Dynamic Strategic Resources: Development, Diffusion and Integration*. Chichester, John Wiley & Sons, Ltd. [p. 223-44].
- Van der Maat, A. (2004). *Een nieuwe hiërarchie in de netwerksamenleving*. Enschede.
- Van Meerkerk, I., Boonstra, B., & Edelenbos, J. (2013). Self-organization in urban regeneration. A two case comparative research. *European Planning Studies*, vol.21(10), 1630–1652.
- Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2014). The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban development projects in the Netherlands. *Policy Sciences*, vol.47(1), 3–24.
- Van Twist, M., & Van der Steen, M. (2012). *Minder overheid, meer zelf doen? Overheidssturing in een netwerksamenleving kan niet hiërarchisch*. Den Haag.
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2010). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag, BoomLemma uitgevers.
- Volberda, H., & van den Bosch, F. (2005). Ruim baan voor de Nederlandse Innovatie Agenda. Naar nieuwe managementvaardigheden en innovatie organisatieprincipes. *Management & organisatie*, vol.59(1), 41-63.
- Volberda, H.W. (1998). *Building the Flexible Firm: How to Remain Competitive*. Oxford, Oxford University Press.
- Volberda, H.W. (1996). Toward The Flexible Form: How To Remain Vital in Hypercompetitive Environments. *Organization Science*, vol.7(4), 359-374.
- Volberda, H., Jansen, J., Tempelaar, M., & Heij, K. (2011). Monitoren van sociale innovatie: slimmer werken, dynamisch managen en flexibel organiseren. *Tijdschrift voor HRM*, 1, 85-110.
- Weggeman, M. (2000) *Kennismanagement: de praktijk*. Schiedam, Scriptum.
- Wierdsma, A. (2001). *Leidinggeven aan co-creërend veranderen; balanceren tussen broosheid en maakbaarheid*. Breukelen, Universiteit Nyenrode.
- Windrum, P. & Koch, P. (2008). *Innovation in public services: management, creativity, and entrepreneurship*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.

## Literatuurlijst documentanalyse

- Alliantie Oosterschelde (2013). *Intentieovereenkomst Alliantie Oosterschelde*. Middelburg
- Alliantie Oosterschelde (2012). *Visie duurzame Oosterschelde visserij*. Middelburg
- Buijs, C. (2015). *Memo toekomstvisie vooroeverbestedingen*. Middelburg
- Centre of Expertise – Delta technology (2015). *Projectplan variantenstudie en monitoring zandsuppletie Roggenplaat*. Vlissingen
- Deltares (2013). *Eindadvies ANT Oosterschelde*. Delft
- Deltares (2011). *Tweede Interim-advies ANT Oosterschelde*. Delft
- Deltawerken. *De Oosterschelde*. [<http://www.deltawerken.com/de-oosterschelde/194.html>]. 15 maart 2016
- De Visser, A. (2014). *Memo vooroeverbestedingen Oosterschelde*. Middelburg, Rijkswaterstaat Zee & Delta Eiland Tholen. *Mosselvisserij en Mosselkweek*. [<http://www.eilandtholen.nl/MosselvisserijMosselkweek>]. 15 maart 2016
- Kring van de Oosterschelde Kreeft. *De Oosterschelde kreeft*. [<http://oosterscheldekreeft.nl/nl/de-oosterscheldekreeft>]. 16 maart 2016
- Nationaal Park Oosterschelde. *Beheers- en inrichtingsplan*. [<http://www.nationaalpark.nl/docs/200307020949224575.pdf>]. 15 maart 2016
- Provincie Zeeland. (2016). *Notulen overleg ruimtelijke strategie*. Middelburg
- Rijksoverheid. *Zandhonger Oosterschelde*. [<http://www.platformparticipatie.nl/projecten/alle-projecten/projectenlijst/zandhonger-oosterschelde/>]. 15 maart 2016
- Rijkswaterstaat. (2015). *Omgevingskoers Zee & Delta, basisdocument*. Utrecht
- Rijkswaterstaat (2015). *Project vooroeververdediging Oosterschelde*. [[http://corporate.intranet.rws.nl/Projecten/Water/Vooroever\\_verdediging\\_Oosterschelde\\_en\\_Westerschelde/Rijkswaterstaat](http://corporate.intranet.rws.nl/Projecten/Water/Vooroever_verdediging_Oosterschelde_en_Westerschelde/Rijkswaterstaat)]. 2 maart 2016
- Stichting de Oosterschelde 2015. *"Eco-toplaag" Oost Bevelandpolder-Wemeldinge op een bed van staalslakken?* [<http://www.stichtingdeoosterschelde.nl/>]. 14 maart 2016
- Stichting de Oosterschelde. *Visserij in verweer tegen vooroeverbestedingen*. [[http://www.stichtingdeoosterschelde.nl/artikelen/gezondheid\\_zeeuwse\\_kreeft](http://www.stichtingdeoosterschelde.nl/artikelen/gezondheid_zeeuwse_kreeft)]. 3 februari 2016
- Vara. *Bruinvissen verhongeren in de Oosterschelde*. [[http://vroegevogels.vara.nl/Nieuws-detail.1006.0.html?xttnnews%5Btt\\_news%5D=369523&cHash=74b792885b5c4f5297d1931ad37ffbf](http://vroegevogels.vara.nl/Nieuws-detail.1006.0.html?xttnnews%5Btt_news%5D=369523&cHash=74b792885b5c4f5297d1931ad37ffbf)]. 15 maart 2015
- Visserij nieuws. *Staalslakken belastend voor visgronden*. [<http://www.visserijnieuws.nl/nieuws/8991-onderzoek-op-percelen-graag-sectorbreed.html>]. 3 februari 2016
- Witteveen & Bos, (2013). *MIRT Verkenning Zandhonger Oosterschelde milieueffectrapportage effectbeschrijving visserij en schelpdierkweekerij (Bijlage IX)*. Deventer

## Verantwoording afbeeldingen

- Foto voorpagina: [[http://www.refdag.nl/nieuws/binnenland/deltawerken\\_goed\\_voor\\_internationale\\_imago\\_1\\_636769](http://www.refdag.nl/nieuws/binnenland/deltawerken_goed_voor_internationale_imago_1_636769)]. (17 februari 2016)
- Foto inleiding: [<http://siebeswart.photoshelter.com>]. (17 februari 2016)
- Figuur 1 : [<http://www.nieuwsbladtransport.nl/Portals/0/wosimages/OosterscheldeKaart.gif>]. (25 februari 2016)
- Figuur 5: [[www.commissiemer.nl/docs/mer/p25/p2595/2595-044mer\\_bijl09.pdf](http://www.commissiemer.nl/docs/mer/p25/p2595/2595-044mer_bijl09.pdf)]. (17 maart 2016)
- Figuur 6: Presentatie VOV 3 RWS van 22 juni 2015
- Figuur 7: Presentatie VOV 3 RWS van 22 juni 2015
- Figuur 8: siebeswart.photoshelter.com (4 april 2016)
- Figuur 9: Centre of Expertise – Delta technology (2015). *Projectplan variantenstudie en monitoring zandsuppletie Roggenplaat*. Vlissingen

## Bijlage I

### Interviewcontacten

Naam respondent	Interview datum	Organisatie	Functie
Dhr. M. de Bruijn	4 april 2016	Rijkswaterstaat	Omgevingsmanager project zandsuppletie Roggenplaat
Dhr. H. Heidekamp	6 april 2016	Ministerie van Economische Zaken (RVO)	Visserijkundig ambtenaar
Dhr. L. Gorissen	7 april 2016	Ministerie van Economische Zaken (RVO)	Senior regelingsdeskundige kust- en binnenvisserij
Dhr. F. Gijzel	13 april 2016	Rijkswaterstaat	Basisrelatiemanager District Noord
Dhr. W. Schermer Voest	14 april 2016	Ministerie van Economische Zaken	Senior beleidsmedewerker Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn
Mw. A. Wijga	18 april 2016	Rijkswaterstaat	Voormalig omgevingsmanager project vooroeverbestortingen
Mw. A. Phernambucq	19 april 2016	Rijkswaterstaat	RO adviseur
Dhr. K. van Westenbrugge	19 april 2016	Rijkswaterstaat	Systeemcoördinator Oosterschelde & Technisch manager project zandsuppletie Roggenplaat
Dhr. G.J. van Veen	21 april 2016	Ministerie van Economische Zaken (RVO)	Visserijkundig ambtenaar
Dhr. J. Geleijnse	25 april 2016	Vereniging van vaste Vistuig Vissers Oosterschelde, Westerschelde, Voordelta (OWV) & Stichting Keurmerk Zeeuwse Kreeft	Voorzitter Vereniging vaste Vistuigvissers (OWV) & Voorzitter stichting Keurmerk Zeeuwse Kreeft
Dhr. S. Breukel	26 april 2016	Ministerie van Economische Zaken	Beleidsmedewerker directie Natuur en Biodiversiteit
Dhr. E. van Zanten	26 april 2016	Rijkswaterstaat	Projectleider project zandsuppletie Roggenplaat
Dhr. A. Risseeuw	26 april 2016	PO Mosselcultuur	Secretaris PO Mosselcultuur
Dhr. A. Kouwenhoven	2 mei 2016	Ministerie van Economische Zaken	Senior beleidsmedewerker schaal- schelpdiervisserij kustwateren, Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn
Dhr. J. de Rooij	9 mei 2016	NL Oestervereniging	Secretaris NL Oestervereniging
Dhr. R. van de Voort	11 mei 2016	Rijkswaterstaat	Voormalig omgevingsmanager project vooroeverbestortingen
Dhr. F. Mous	12 mei 2016	Vereniging van vaste Vistuig Vissers Oosterschelde, Westerschelde, Voordelta (OWV)	Secretaris Vereniging vaste Vistuigvissers (OWV)

## Bijlage II

### Interviewhandleiding

Er worden interviews afgenomen met verschillende partijen/personen die betrokken zijn bij het governance proces Oosterschelde en meer specifiek bij de samenwerking tussen RWS, het Ministerie van Economische Zaken en de visserijsector (binnen de vraagstukken vooroeverbestedingen Oosterschelde en zandsuppletie Roggenplaat). Doel van dit onderzoek is namelijk om de samenwerkingsrelatie tussen genoemde partijen (actoren) te analyseren en met aanbevelingen te komen gericht aan Rijkswaterstaat Zee en Delta. Het interview zal worden opgedeeld in 3 delen.

- Functie van respondent, locatie en datum van interview noteren
- Bespreken met respondent of interview opgenomen mag worden
- Afspreken dat verslag nagestuurd wordt ter controle en dat het transcript geheim blijft.

#### Algemeen gedeelte:

- 1.) Wat is uw functie binnen (X)?
- 2.) Hoelang en op welk gebied bent u betrokken bij het de Oosterschelde?

#### Onderzoeksgedeelte:

##### Exploitatie/Exploratie en de tussenliggende balans

- 3.) Hoe typeert u uw organisatie (X) wat betreft vernieuwing of verbetering van de bestaande werkwijze ?
- 4.) Is de werkwijze van uw organisatie (X) wat betreft (intern) in de achterliggende jaren veranderd (nieuwe taken, vaardigheden)?
  - a. Zo ja, in hoeverre is deze veranderd? Kleine incrementele veranderingen (efficiënter werken) of radicale veranderingen (nieuwe manier van werken)?
  - b. Kunt u een voorbeeld noemen van deze verandering?
- 5.) Is er sprake van kennisuitwisseling intern, tussen personen en extern in het netwerk?
  - a. Vindt deze kennisuitwisseling plaats op horizontaal niveau (als gelijkwaardige partners)?
- 6.) Heeft organisatie (X) oog voor vernieuwingen en kansen of doet men alleen waar men goed in is en zoekt het naar stabiliteit (intern en extern)?
  - a. Is er experimenteeruimte, ruimte voor creativiteit en variëteit?
  - b. Ruimte om nieuwe vaardigheden te ontwikkelen?
- 7.) Zit de organisatie vast in haar huidige werkwijze (pad-afhankelijkheid)? Waardoor komt dat?
- 8.) Neemt de organisatie risico's omwille van de samenwerking met (Y & Z)?
- 9.) Worden actoren buitengesloten tijdens overleggen en beslissende momenten?
- 10.) Wordt er gezocht naar verbinding tussen actoren? Waaruit blijkt dat? Wie is de verbinder?
- 11.) Is organisatie (X) volgens u star/rechthoekig of flexibel? In hoeverre is de organisatie in staat zich aan te passen aan de veranderende omgeving?
- 12.) Hoe typeert u de werkwijze van uw organisatie X? Gericht op verfijning of vernieuwing?
  - a. Is er verschil tussen intern en extern?
  - b. Is dit ook van toepassing op personen binnen de organisatie of zit daar verschil tussen?

##### Samenwerking:

- 13.) Bent u van mening dat de werkwijze van organisatie X, Y en Z van invloed is op de intensiteit en effectiviteit van de samenwerking?
- 14.) Hoe werkt (X) samen met (Y & Z) rondom de Oosterschelde? (veel informatie uitwisseling?) intensief/effactief?
  - a. Is er verschil tussen de vraagstukken zandsuppletie en vooroeverbesteding?
- 15.) Wat zijn volgens u hierin de voornaamste knelpunten in deze samenwerking?
- 16.) Hoe kunnen volgens u deze knelpunten weggenomen worden?
- 17.) Is deze samenwerking de achterliggende jaren veranderd? (verfijning/vernieuwing) Hoe komt dat?
  - a. Hoe is de onderlinge interactie?
  - b. Geldt afspraak is afspraak? Of breken partijen afspraken als hen dat beter uitkomt?
- 18.) Is er onderling respect voor elkaars doelen en standpunten en vertrouwd men elkaar?
  - a. Hoe kan dit vertrouwen en respect voor elkaar herwonnen worden volgens u?

*Dingen die de respondent nog kwijt wil over het proces?*