

Het samenwerken van de toekomst

Een kwalitatief onderzoek naar de invloed van de rol van Rijkswaterstaat op participatie-uitkomsten



Naam: Sem Hofman
Scriptiebegeleider: Peter Marks
Tweede lezer: Wouter Spekkink
Afronding onderzoek: Februari 2023
In opdracht van: Rijkswaterstaat
Onder begeleiding van: Lilian Marcolina
Woordenaantal: 18310 woorden



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Voorwoord

Van augustus 2022 tot januari 2023 heb ik meegelopen met het project symbiotisch bouwen opgezet door Rijkswaterstaat. Die tijd heb ik als zeer interessant ervaren. Ik heb hier de mogelijkheid gekregen een beter beeld te vormen van de complexiteit waar een organisatie zoals Rijkswaterstaat mee te maken heeft. In het bijzonder wil ik Lilian Marcolina en Sander van Welsem bedanken voor de prettige begeleiding, hun enthousiasme en het altijd willen meedenken. Mijn dank gaat ook uit naar de respondenten die de tijd konden vrij maken om interviews af te nemen.

Vervolgens wil ik Peter Marks bedanken voor de begeleiding vanuit de Erasmus Universiteit.

Wanneer ik door de bomen het bos niet meer zag, hielp hij mij weer op weg.

Als laatste wil ik mijn lieve vriendin en mijn pasgeboren dochter bedanken voor de onvoorwaardelijke steun die ik de afgelopen maanden heb gevoeld. Zonder jullie had ik dit onderzoek niet kunnen doen.

Tot slot, veel leesplezier.

Sem Hofman

Vlaardingen

Samenvatting

Samenwerken door middel van participatie wordt steeds meer gebruikt door overheden. Rijkswaterstaat (hierna: RWS) gaat mee met deze trend. Binnen een participatienetwerk kan een overheid verschillende rollen innemen. Mees et al. (2019) gebruikt de participatieladder om vijf rollen te onderscheiden: regulerend, netwerk-sturend, stimulerend, faciliterend en loslatend. De ontbrekende kennis wordt door middel van samenwerking bemachtigd.

De ambitie van RWS is om in 2030 energieneutraal en circulair te werken. Om deze ambitie te realiseren probeert RWS strategisch gebruik te maken van een participatienetwerk als vorm van samenwerking. RWS heeft zelf niet voldoende kennis en ervaring in huis om zonder externe partijen invulling te geven aan haar ambities. In dit onderzoek zal de rol die RWS inneemt binnen het participatie-netwerk in de context van het collectief - die zijzelf hebben opgezet - worden onderzocht. Volgens Bryson et al. (2012) staan twaalf ontwerprichtlijnen ten grondslag aan de wenselijkheid van participatie-uitkomsten. De twee hierboven genoemde onderzoeken zijn de kern van het theoretische raamwerk van dit onderzoek. De vraag die centraal staat in dit onderzoek en helpt bij het creëren van aanbevelingen voor RWS omtrent het innemen van de gepaste rollen is:

“Hoe beïnvloedt de rol van RWS de ontwerprichtlijnen van participatie-netwerken in de context van het door RWS opgezette collectief?”

Bovenstaande vraag wordt beantwoord door middel van resultaten afkomstig uit 7 afgenomen interviews, observaties en documenten. De interviews zijn afgenomen bij diverse leden van het collectief. De respondenten bestaan uit zowel ambtenaren van RWS, als mensen die geen onderdeel uitmaken van RWS; hierbij kan gedacht worden aan lokale ondernemers en bedrijven. De observaties vonden plaats in de periode vanaf augustus 2022 tot december 2022. Tot slot is de samenwerkingsovereenkomst van het door RWS opgezette collectief gebruikt als documentatie.

Uit de resultaten blijkt dat RWS meerdere rollen inneemt binnen het collectief, deze rollen zijn van invloed op de eerder genoemde ontwerprichtlijnen. Opmerkelijk is dat RWS regelmatig wisselt van rol. RWS neemt geen enkele rol consistent in. Het innemen van een rol leidt tot verwachtingen bij de andere leden van het participatienetwerk. Wanneer RWS bijvoorbeeld wisselt naar een regulerende rol, blijkt dat de vooraf gecreëerde verwachtingen niet waar te maken zijn. Uit dit onderzoek blijkt dat de regulerende rol het meeste invloed

uitoefent op 6 richtlijnen de zgn. ontwerprichtlijnen. Uit vervolgonderzoek moet blijken of de regulerende rol deze invloed te danken heeft aan de kenmerkende aspecten van de rol, of aan de wisseling van de rollen.

Tot slot volgen twee aanbevelingen voor RWS, met betrekking tot het innemen van een rol, uit bovenstaande conclusie. De eerste aanbeveling is dat RWS een helder proces dient op te laten stellen waarin vermeld staat op welk moment RWS een bepaalde rol inneemt. De helderheid van een vastgelegd proces geeft de participanten duidelijkheid en zorgt voor minder onjuiste verwachtingen over de rol van RWS. De duidelijkheid beperkt miscommunicatie en teleurstellingen.

De tweede aanbeveling voor RWS is om meer rekening te houden met de context van het netwerk; organisatie-gestuurd. RWS heeft het grootste belang bij het realiseren van het innovatiepaviljoen en draagt de grootste verantwoordelijkheid met de bijbehorende richtlijnen en kaders. Hierdoor zijn bepaalde rollen, zoals de loslatende rol minder gepast, omdat deze rol in beperkte mate de naleving van kaders en regels kan waarborgen. In het geval dat RWS besluit deze rol toch in te nemen dient zij dit schriftelijk vast te leggen zodat ondanks, de gegeven vrijheid aan de andere participanten de acties, plannen en besluiten moeten passen binnen de kaders en regels.

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Hoofdstuk 1: Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doel - en vraagstelling	8
1.3 Maatschappelijke relevantie	10
1.4 Wetenschappelijke relevantie	11
1.5 Leeswijzer.....	11
Hoofdstuk 2: Context	12
2.1 Wat is een netwerk?	12
2.2 De type netwerken.....	12
2.3 De context van het collectief.....	13
2.4 Het collectief als organisatie-gestuurd netwerk.....	14
2.5 De invloed van de context.....	15
Hoofdstuk 3: Theoretisch kader	16
3.1 De rollen van de overheid	16
3.1.1 Regulerende rol	16
3.1.2 Netwerk-sturende rol	16
3.1.3 Stimulerende rol	17
3.1.4 Faciliterende rol.....	17
3.1.5 Loslatende rol	17
3.2 Ontwerprichtlijnen.....	18
3.3 Conceptueel model	23
Hoofdstuk 4: Methodologie	26
4.1 Kwalitatieve methode	26
4.2 Analyse van de data	26
4.3 Onderzoekspopulatie	27
4.4 Validiteit en betrouwbaarheid.....	27
4.5 Operationalisering	28
4.6 Privacy	31
Hoofdstuk 5: Resultaten	32
5.1 De rol van RWS	32
5.2 Ontwerprichtlijnen.....	38
5.3 Relatie tussen de rol van RWS en de ontwerprichtlijnen	48
5.3.1 Regulerende rol	49
5.3.2 Netwerk-sturende rol	51

5.3.3 Stimulerende rol	51
5.3.4 Faciliterende rol.....	52
5.3.5 Loslatende rol	54
5.4 Slotanalyse	56
Hoofdstuk 6: Conclusie en discussie	62
6.1 Conclusie.....	62
6.2 Aanbevelingen.....	62
6.3 Reflectie.....	64
Bijlage 1: Codeboom	69
Bijlage 2: Samenwerkingsovereenkomst	72

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

Milieu en duurzaamheid zijn momenteel veel besproken begrippen. In dat kader heeft Rijkswaterstaat (hierna: RWS) de ambitie om in 2030 energieneutraal en circulair te zijn. Om deze ambitie te realiseren moet zij evenveel energie opwekken als dat zij verbruikt, zonder daarbij restafval te creëren (Rijkswaterstaat, z.d.). Als onderdeel van deze ambitie is RWS gestart met Innova58, een living lab op het gebied van duurzaamheid. Een specifiek onderdeel van het living lab betreft het innovatiepaviljoen. Met het innovatiepaviljoen worden de ontwikkelingen en innovaties op het gebied van duurzaamheid getoond en op zowel technisch als sociaal vlak geïnnoveerd:

- Het technische aspect van het innovatiepaviljoen waarborgt het creëren van meerwaarde voor de omgeving en natuur. Dit betekent dat het innovatiepaviljoen energie neutraal is en op een circulaire wijze gebouwd wordt.
- Op sociaal vlak wordt gekeken naar een nieuwe manier van samenwerken met diverse partijen, waarbij gelijkwaardigheid centraal staat (Rijkswaterstaat, z.d.).

In dit onderzoek wordt het sociale aspect van het innovatiepaviljoen onderzocht.

Normaliter staat de samenwerkingsvorm publiek-private samenwerking (hierna: PPS) centraal bij de samenwerking tussen RWS en niet-overheden. RWS neemt bij PPS een traditionele opdrachtgeversrol in. Vervolgens worden marktpartijen betrokken bij het realiseren van beleid of bepaalde overheidsdiensten aan de hand van uitbestedingsprocedures. Binnen deze samenwerkingsvorm worden alle risico's, verantwoordelijkheden en kosten contractueel verdeeld en beschreven (Klijn & van Twist, 2007). Voor verschillende onderdelen van RWS is PPS als samenwerkingsvorm nog steeds de meest geschikte werkwijze aangezien de risico's hiermee goed worden afgedekt, wat bij grote infrastructuurprojecten belangrijk is. In tegenstelling tot de bekende regulerende rol die RWS inneemt bij PPS, nemen zij een nieuwe rol in bij het innovatiepaviljoen. Binnen deze nieuwe rol laat RWS partijen onderling afspraken maken met elkaar, waarbij kennisdeling binnen de samenwerking centraal staat (KiM, 2018). De relatie tussen RWS en PPS-contractvormen wordt aangehaald om het contrast te schetsen tussen deze 'bekende' werkwijze en de nieuwe samenwerkingsvorm. Het gebrek aan ervaring van RWS met andere samenwerkingsvormen geeft aan hoe belangrijk dit onderzoek is als leerproces. Hoewel hun rol binnen PPS duidelijk en afgebakend is, blijkt de rol van de overheid binnen de nieuwe samenwerkingsvorm onduidelijk. Vanwege deze onduidelijkheid doet dit onderzoek aanbevelingen om in de toekomst meer van dit soort samenwerkingen aan te gaan.

De aanbevelingen in dit onderzoek zijn ontstaan door de invloed van de rollen van RWS te verklaren.

1.2 Doel - en vraagstelling

In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van interactief bestuur. Dit onderscheid is van belang omdat de basiscondities per type verschillend zijn, waardoor verschillende samenwerkingsdynamieken kunnen ontstaan. Interactief bestuur kan zowel op initiatief van de overheid ontstaan (top-down-benadering), als op initiatief van de burgers (bottom-up benadering). De top-down-benadering wordt door de overheid vaak als strategie gebruikt bij sociale vraagstukken (Edelenbos & van Meerkerk, 2016).

De twee verschillende benaderingen worden hierboven benoemd omdat het in beginsel beperkt welke rol de overheid kan gaan innemen bij een samenwerkingsverband. Niet iedereen kan en mag zomaar participeren in een door de overheid geïnitieerde vorm van interactief bestuur. De overheid bepaald daarbij wie en op welke manier mag participeren. De selectie door de overheid is om te waarborgen dat bepaalde voorwaarden worden gehanteerd om te waarborgen dat de geselecteerde partners ook daadwerkelijk kunnen bijdragen aan de doelstelling. In tegenstelling tot de top-down-benadering hebben partijen bij een bottom-up benadering meer controle over hun eigen initiatief (Edelenbos & van Meerkerk, 2016). Het behouden van controle kan voortkomen uit hun onafhankelijkheid ten opzichte van de middelen van de overheid, zodat zij zich onder andere niet hoeven te conformeren aan budget-eisen.

Dit onderzoek beperkt zich tot de door overheid geïnitieerde vorm van interactief bestuur, ofwel burgerparticipatie. Specifiek bij het eerder aangehaalde innovatiepaviljoen heeft RWS partijen uitgenodigd om mee te denken over de ontwikkeling en de exploitatie van het paviljoen. Aan de hand van een matchmakingproces is vanuit RWS gekeken welke partijen mogelijk een goede partner zijn voor deelname aan het collectief (Rijkswaterstaat, z.d.). RWS heeft als doelstelling de realisatie van het innovatiepaviljoen, hierdoor initiëren zij het netwerk met een bepaald belang en de daarbij (be)horende voorwaarden, zoals functionaliteitseisen en ontwerpeisen. Voorgaande duidt op een top-down-benadering, meer specifiek onder het type: organisatie-gestuurde netwerken. Organisatie-gestuurde netwerken vallen onder een top-down-benadering omdat de besturing zeer gecentraliseerd is en de overheid meer macht heeft dan de andere partijen (Provan en Kenis, 2008). Binnen organisatie-gestuurde netwerken is sprake van een organisatie, in dit geval de overheid, met toereikende middelen en legitimiteit die in het algemeen het netwerk coördineert op basis van haar eigen doelstellingen (Provan en Kenis, 2008). Het type netwerk is belangrijk te onderscheiden aangezien het een lens biedt vanuit welk

perspectief de relatie tussen de rol van de overheid en de efficiëntie van participatienetwerken bekeken moet worden. De relatie bevindt zich in de context van het type netwerk, de overheid kan namelijk bepaalde rollen minder makkelijk aannemen wanneer sprake is van een organisatie-gestuurd netwerk. De verschillende type participatie-netwerken worden verder toegelicht in het tweede hoofdstuk.

De samenwerking tussen RWS en andere leden van het collectief (hierna: “de leden”) kan worden gezien als een vorm van co-productie. Ostrom (1996) definieert co-productie als een proces waarin de diensten van de overheid toebedeeld worden aan individuen of partijen die geen onderdeel uitmaken van een publiek instantie. Binnen co-productie nemen partijen meer dan alleen een advies gevende rol in: zij nemen daar actief deel aan de vormgeving van de dienstverlening van de overheid. Bij co-productie moet volgens Albrechts (2012) sprake zijn van een gelijkwaardig partnerschap. Een gelijkwaardig partnerschap draagt bij aan een balans in machtsdynamiek. Ondanks het belang van gelijkwaardigheid blijkt deze lastig vorm te geven aangezien de partijen afhankelijk kunnen worden van de overheid. De mate van afhankelijkheid hangt af van de rol van de overheid. Partijen kunnen afhankelijk worden van de overheid wanneer de overheid de volledige lasten draagt. Deze afhankelijkheid kan vervolgens zorgen voor problemen op het moment dat gekort wordt op het budget en de organisatie zelf geen andere middelen ter beschikking heeft om het project tot voltooiing te brengen (da Silva & Horlings, 2019). Daarnaast kunnen bestuursleden en ambtenaren wisselen, waardoor een participatietraject momentum verliest. De wisseling van ambtenaren en bestuursleden zorgt mogelijk voor langdurige besluitprocessen. Nieuwe ambtenaren en bestuursleden zijn niet meteen op de hoogte van de laatste ontwikkelingen. Voorgaande kan afbreuk doen aan de legitimiteit van het project, wat vervolgens kan leiden tot minder vertrouwen bij de participanten. Een afname van vertrouwen of momentum zijn mogelijke uitkomsten van een participatieproces. Bryson et al. (2012) stelt dat de ontwerprichtlijnen ten grondslag liggen aan de wenselijkheid van participatie-uitkomsten. De ontwerprichtlijnen die centraal staan in dit onderzoek zijn geen regels of processtappen die gevolgd dienen te worden. Deze ontwerprichtlijnen zijn bedoeld om ambtenaren te laten reflecteren op het design van het participatieproces. Het design van een participatieproces vindt iteratief plaats, wat betekent dat tijdens de participatie het ontwerpproces een andere vorm kan krijgen. Door rekening te houden met deze richtlijnen sluiten de resultaten van het participatieproces beter aan bij de initiële verwachtingen en doelen (Bryson et al., 2012).

In bovenstaande voorbeelden neemt de overheid in het netwerk een prominente rol in, maar dit hoeft niet altijd het geval te zijn. Zo blijkt uit de ambities van RWS dat zij in het

collectief een faciliterende rol willen innemen, wat duidt op een afdaling op de participatieladder (Mees et al., 2019). De overheid kan vijf rollen innemen ten aanzien van participatie: regulerend, netwerk-sturend, stimulerend, faciliterend en loslatend (Mees et al., 2019). De doelstelling van dit onderzoek is om RWS aanbevelingen te geven rondom het ontwerpen van een participatieproces door het analyseren van de invloed van de rol van RWS op de ontwerprichtlijnen. Door inzichtelijk te maken hoe de rol van RWS invloed heeft op het design van het participatieproces, kan RWS het participatieproces inrichten zodat de resultaten gewenst zijn binnen het kader van de doelstelling. Om invulling te geven aan deze doelstelling zijn de volgende vragen opgesteld:

Hoofdvraag: Hoe beïnvloedt de rol van RWS de ontwerprichtlijnen van participatie-netwerken in de context van het door RWS opgezette collectief?

Deelvragen:

1. Wat voor type netwerk is het collectief?
2. Welke rollen kan de overheid aannemen in een participatie-netwerk?
3. Welke ontwerprichtlijnen dragen bij aan gewenste uitkomsten van participatie-netwerken?
4. Wat is de invloed van de rol van de overheid op deze ontwerprichtlijnen?
5. Welke aanbevelingen komen hieruit voort voor de praktijk en wetenschap?

1.3 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie is tweeledig. Allereerst maakt dit onderzoek burgers en andere partijen bewuster van de rollen die de overheid kan aannemen. Door hier rekening mee te houden kunnen burgers of andere partijen op een efficiëntere wijze samenwerken met de overheid. Ondanks dat dit onderzoek zich beperkt tot de door overheid geïnitieerde participatie, is het onderzoek ook relevant voor initiatieven vanuit de maatschappij. De overheid kan namelijk bij een initiatief door de maatschappij verschillende rollen aannemen, die ieder een andere aanpak vereisen.

Ten tweede is burgerparticipatie een strategie van de overheden, waardoor het voor overheden relevant is om te kijken naar de optimalisatie van deze strategie. De ambitie van RWS om in 2030 circulair te werken is ambitieus en vergt kennis en expertise vanuit allerlei verschillende partijen. Door middel van kennisdeling met andere partijen kan de efficiëntie van het beleid vergroot worden. Aangezien deze kennisdeling plaatsvindt binnen netwerken is het

relevant voor RWS om hun eigen rol scherp te krijgen binnen een netwerk en wat voor invloed deze rol heeft op de wenselijkheid van de participatie-uitkomsten.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

In het onderzoek van Mees et al (2019) wordt de rol van de overheid, in relatie tot initiatieven gevormd door burgers en niet-overheden, onderzocht. Ondanks dat steeds meer lokale overheden te maken krijgen met burgerinitiatieven, focust dit onderzoek zich juist op initiatieven gevormd door de overheid. De focus ligt op initiatieven gevormd door overheden omdat deze in de context van RWS, een organisatie die zich voornamelijk bezighoudt met hogerisico-projecten, het meest voor de hand liggend zijn (Mees et al., 2019). Dit onderzoek draagt bij aan de wetenschap vanwege het feit dat het een uitvoerende landelijke-overheid centraal stelt, in tegenstelling tot andere participatie-onderzoeken waar de context van lokale- en regionale overheden centraal staan.

Sorensen (2020) stelt dat rol van de overheid een belangrijke rol speelt in netwerken, maar belicht deze bevinding vanuit een politiek perspectief. Sorensen (2020) kijkt meer naar een individuele rol van een publieke manager tegenover algemene participatie. Doordat RWS een complex overheidsorgaan betreft, is het ingewikkeld te duiden welke manager eind verantwoordelijk is voor een bepaald project. De complexiteit komt duidelijk naar voren door de hoeveelheid van betrokken ambtenaren en afdelingen. De verantwoordelijkheid en leiderschap is bij RWS complexer dan bij lokale- en regionale overheden. RWS heeft minder duidelijke grenzen aan de verantwoordelijkheden of taken van afdelingen en managers. Dit onderzoek levert een bijdrage aan de wetenschap door de organisatie RWS centraal te stellen en het participatienetwerk vanuit een andere hoek te onderzoeken in plaats vanuit het oogpunt van één publieke manager.

1.5 Leeswijzer

Na de inleiding wordt in hoofdstuk twee een aandacht besteed aan de context van het onderzoek, waarin het type netwerk van RWS uiteen wordt gezet. Vervolgens wordt in het theoretisch kader de literatuur, welke als basis dient voor het conceptuele model wat centraal gaat staan in dit onderzoek, behandeld. Daarna wordt de methodiek van het onderzoek besproken. Na de methodiek worden de resultaten besproken. Tot slot wordt geëindigd met een conclusie en aanbevelingen

Hoofdstuk 2: Context

2.1 Wat is een netwerk?

Een netwerk kan gedefinieerd worden als een groep van drie of meer organisaties die door samenwerken niet alleen hun persoonlijke doelen willen behalen, maar ook willen bijdragen aan een gezamenlijk doel (Provan & Kenis, 2007). Deze netwerken kunnen zelf-geïnitieerd zijn door participanten of hebben overheid-geïnitieerde mandaat. Netwerken kunnen aan de hand van de volgende vragen ingedeeld worden:

- Gaat het om een centrale of decentrale manier van besturen?
- Wordt de organisatie intern of extern bestuurd?

Bovenstaande vragen leiden tot drie type netwerken, bij de toelichting van deze netwerken hieronder worden de invulling van de vragen nader besproken per type.

2.2 De type netwerken

Gedeelde Participant-bestuurde netwerken

Een gedeelde participant-bestuurd netwerk wordt bestuurd - zoals de naam al doet vermoeden - door de leden van het netwerk zonder aparte bestuur entiteit (Raeymackers, 2015). De lokale besturing kan op zowel formele als informele wijze plaatsvinden. Formeel kunnen bijvoorbeeld bijeenkomsten georganiseerd worden waarin vertegenwoordigers beslissingen kunnen maken voor het netwerk. Informeel kan ieder lid van het netwerk onafhankelijk van elkaar een bijdrage leveren aan het netwerk.

Gelijkwaardigheid staat centraal bij de vormgeving van dit type netwerk. Beslissingen worden op een decentrale wijze genomen, passend bij gedeelde besturing. Het succes van deze gedeelde sturing hangt af van de betrokkenheid van de leden van het netwerk. Samenvattend, handelt dit netwerk gezamenlijk waarbij niet één partij het gehele netwerk kan en mag vertegenwoordigen. Kortom, de macht is evenredig verdeeld tussen de leden van het netwerk (Provan & Kenis, 2007).

Organisatie-gestuurde netwerken

Een organisatie-gestuurd netwerk wordt op een centrale wijze bestuurd. Het is van belang om onderscheid te maken tussen de twee soorten leidende organisaties. In het artikel van Graddy en Chen (2006) wordt een leidende organisatie beschreven als één partij waar een contract mee is afgesloten en die vervolgens andere partijen zoekt om wat contractueel is vastgelegd uit te

voeren. In dit onderzoek wordt een leidende organisatie gezien als een organisatie die leidend is doordat dit het meest efficiënt en effectief is (Provan & Kenis, 2007). De organisatie heeft dan vaak de toereikende middelen en legitimiteit om deze rol in te nemen (Provan & Kenis, 2007). De activiteiten van het netwerk en de belangrijkste beslissingen worden gecoördineerd door die organisatie. Dit zorgt ervoor dat de besturing van het netwerk gecentraliseerd is, met een ongelijke machtsverdeling binnen het gehele netwerk. De organisatie die het initiatief neemt, biedt de andere leden de mogelijkheid een bijdrage te leveren aan het gezamenlijke doel maar behoudt zelf de beslissingsmacht. Het gezamenlijke doel komt in de meeste gevallen overeen met het doel van de leidende organisatie met de beslissingsmacht.

Netwerk administratieve organisatie

Een netwerk administratieve organisatie (hierna: NAO) wordt bestuurd door een aparte opgezette entiteit. Deze entiteit is gecentraliseerd en bestaat uit leden van het netwerk. Het verschil tussen deze vorm en de organisatie-gestuurde netwerken is gelegen in het feit dat de opgezette entiteit extern wordt opgezet en niet intern. Voornoemde betekent dat de externe entiteit de doelen van het netwerk nastreeft en geen persoonlijke doelen. De NAO kan ook wel worden gezien als een partij die het netwerk faciliteert. Volgens Provan en Kenis (2007) betreft dit soort netwerk een tussenweg van de twee hiervoor genoemde soorten. In dit netwerk is een entiteit opgezet die de beslissingen maakt, het voordeel hiervan is dat er geen persoonlijke doelen worden nagestreefd (Provan & Kenis, 2007)

2.3 De context van het collectief

Voordat vastgesteld kan worden wat voor soort netwerk het collectief betreft wordt hieronder de context van het opgezette collectief toegelicht. De context is van belang om de resultaten in hoofdstuk 5 te verduidelijken.

RWS heeft als ambitie om een innovatiepaviljoen op te zetten als onderdeel van Innova 58. De functie van het paviljoen betreft een locatie waar deze innovaties getoond kunnen worden. Het collectief is opgezet om het innovatiepaviljoen te realiseren. Het paviljoen dient om innovaties op technisch en op sociaal vlak mogelijk te maken. Zoals eerder aangegeven in de inleiding focust dit onderzoek zich op het sociale vlak. Om het paviljoen te realiseren is een collectief opgezet waarbij participanten kunnen deelnemen. Het selectieproces is via een matchmakingproces verlopen waarbij werd gekeken of en hoe de participanten konden bijdragen aan de ambitie om op een innovatieve manier samen te werken en op technisch vlak te innoveren. Nadat de matchmakingfase was afgerond, is door het collectief veel tijd besteed

aan het vormen van subdoelen en het ontwerp van het paviljoen. RWS heeft veel aandacht besteedt aan de vraag welke rol zij innemen binnen het collectief. Binnen deze rol laten zij deels de regie los door deel te nemen als participant en zich niet als leider op te stellen. RWS daalt af op de participatieladder ondanks dat het collectief als top-down was opgezet.

Steeds meer participanten namen afstand van het collectief waardoor de gevormde plannen en ideeën niet uitgevoerd konden worden door RWS. Over en weer leverde dit frictie op. Het stagneren van de plannen speelde zich vlak voor de onderzoeksperiode af (augustus t/m december). Tijdens de onderzoeksperiode zijn de participanten steeds meer een afwachthouding aan gaan nemen, dit terwijl RWS een proactieve houding verwachtte van de leden. Door voornoemde situatie werden in de onderzoeksperiode geen nieuwe plannen gecreëerd omtrent het innovatiepaviljoen. Hierdoor is RWS tijdens de onderzoeksperiode voornamelijk gaan nadenken over de vormgeving van het collectief en het innovatiepaviljoen. Over de uiteindelijke nieuwe aanpak kan niets gezegd worden aangezien deze niet binnen de onderzoeksperiode is vormgegeven door RWS. Hieruit blijkt de relevantie van dit onderzoek voor RWS als handvat voor de toekomstige inrichting van het collectief en reflectie op de afgelopen periode.

2.4 Het collectief als organisatie-gestuurd netwerk

RWS heeft de ontwikkelopgave ‘symbiotisch bouwen’ opgesteld, binnen deze opgave staat de natuur centraal. Verdere invulling van deze opgave wenst RWS samen met diverse partners te bewerkstelligen. Vanuit die gedachte is het collectief ontstaan. De voorkeur ging uit naar deze aanpak omdat RWS zelf niet de kennis bezit en kennis uit verschillende werkvelden en disciplines benodigd is. Om vast te stellen welke partijen geschikt zijn voor deze opgave is gebruik gemaakt van een matchmakingproces.

Het type netwerk: organisatie-gestuurd is gebruikelijk in situaties waar één partij de benodigde middelen en legitimiteit heeft (Provan & Kenis, 2007). In dit onderzoek bezit RWS het stuk grond waar het paviljoen gerealiseerd gaat worden, zonder goedkeuring van RWS zou daar niets neergezet kunnen worden. Naast de grond heeft RWS het budget ter beschikking gesteld om daar een paviljoen te realiseren en te onderhouden. De strategische beslissingen worden daarnaast ook door RWS genomen, dit blijkt uit het matchmakingproces wat zij opgesteld hebben. Provan en Kenis (2007) stellen dat een leidende organisatie snel de strategische en operationele beslissingen op zich neemt en daardoor het meest geschikt is om besluiten te maken over de doelstellingen van het netwerk. In het collectief sluit een partner zich aan bij een subgroep binnen het collectief, een voorbeeld daarvan is de ontwerp-groep die

zich uitsluitend bezig houdt met het ontwerpen van – in dit geval – het paviljoen. Vanwege de onderverdeling in groepen zijn de leden slechts deels verbonden aan de overkoepelende netwerkdoelstellingen aangezien zij handelen vanuit een specifieke groep. Daarnaast liggen de doelstellingen van zelfstandige ondernemers (hierna: ZZP'er) en een publieke organisatie als RWS ver uit elkaar. De ZZP'er moet naast publieke waarde ook commercieel geld verdienen. Hierdoor ontstaat minder snel consensus over een doel en om dat te vergemakkelijken ligt een organisatie gestuurd-gestuurd netwerk voor de hand.

2.5 De invloed van de context

De richtlijnen die in dit onderzoek onderzocht worden, kunnen bepalen of de participatie-uitkomsten wenselijk zijn. De wenselijkheid hangt af van de context; betreft het collectief wel of geen organisatie-gestuurd netwerk. In het geval van een organisatie-gestuurd netwerk ligt de nadruk op het efficiënt behalen van het doel van de leidende organisatie (Provan & Kenis, 2007). Hierdoor wordt verwacht dat richtlijnen direct gerelateerd aan efficiëntie een grotere rol spelen in het behalen van wenselijke resultaten. Provan en Kenis (2007) stellen dat een leidende organisatie het beste beslissingen kan maken. De andere partijen zouden hier niet toe in staat zijn om de omdat zij maar gedeeltelijk geïmmiteerd zijn aan het doel van het netwerk. Hieruit kan worden opgemaakt dat binnen een organisatie-gestuurd netwerk minder waarde wordt gehecht aan de directe betrokkenheid van participanten. Bij gedeelde door participant-bestuurde netwerken is de directe betrokkenheid van alle partijen van groter belang. Door deze verschillen kunnen overheden de ontwerprichtlijnen toepassen op basis van het type netwerk (Boyne & Walker, 2010).

Daarnaast beperkt de context: organisatie-gestuurd netwerk, de mogelijke rollen die de overheid kan innemen. Binnen een organisatie-gestuurd netwerk speelt de overheid als leidende organisatie een belangrijke rol binnen het netwerk (Provan en Kenis, 2008). Deze directe betrokkenheid betekent volgens Mees et al. (2019) dat de overheid een regulerende of netwerk-sturende rol kan aannemen. Ondanks deze mogelijke beperking wilt RWS afdalen op de participatieladder en het initiatief overdragen aan het collectief. Om deze reden is de participatieladder met de verschillende rollen een bruikbaar systeem waaruit gekeken kan worden naar de invloed van de rol van de overheid.

Hoofdstuk 3: Theoretisch kader

3.1 De rollen van de overheid

De overheid kan verschillende rollen aannemen ten opzichte van participatie. Zoals hierboven beschreven is het onderscheid tussen het type participatie belangrijk. In het geval dat de overheid initiatiefnemer is, kan de overheid een regulerende of netwerk-sturende rol innemen. In beginsel kan bij een burgerinitiatief de overheid een stimulerende, faciliterende of loslatende rol innemen (Mees et al., 2019). De participatieladder van Mees et al. (2019) is in beginsel ontworpen voor participatieprocessen waar de overheid geen regie heeft. Ondanks dat het collectief voor het innovatiepaviljoen geïnitieerd is door RWS, hebben zij niet altijd de regie gehouden. De participatieladder Mees et al. (2019) is van toepassing op de situaties waarin RWS binnen het collectief niet de regie heeft gehouden. RWS neemt namelijk na het initiëren van het collectief een faciliterende rol in door zich op te stellen als één van de partners. Een voorbeeld van de faciliterende rol is het ter beschikking stellen van een stuk grond aan het collectief (Rijkswaterstaat, z.d.).

3.1.1 Regulerende rol

Een overheid die een regulerende rol inneemt, initieert de participatie. Daarnaast krijgen de burgers of partijen weinig tot geen beslissingsbevoegdheid. Een voorbeeld hiervan is een bijeenkomst georganiseerd door de overheid, waar zij hun plannen presenteren (ROB, 2012). Dit is de rol die het meest overeenkomt met het traditionele hiërarchische model. Deze rol wordt dan vaak nog ingenomen rondom zaken met hoge risico's, denk aan overstromingsrisico's. Bij dit soort problemen vindt de overheid burgerparticipatie niet wenselijk, vanwege de morele verplichting die zij ervaren (Mees et al., 2019).

3.1.2 Netwerk-sturende rol

Via deze rol probeert de overheid burgers en verschillende partijen bij elkaar te krijgen om kennis te bundelen. De overeenkomst met de regulerende rol betreft de rol van de overheid als initiatiefnemer. Het verschil is dat de overheid bij een netwerk-sturende rol de beslissingen samen met de partners maakt. Binnen deze rol staat het netwerk centraal. De volgende vragen zijn van belang wanneer de overheid deze rol inneemt:

- hoe kunnen conflicten vermeden worden?
- hoe kan gemeenschappelijke grond gecreëerd worden?

Bij deze rol moeten een aantal kanttekeningen geplaatst worden. De rol van de overheid kan naarmate de fase van een project vordert veranderen. Ideeën kunnen samen gevormd worden

maar de uitvoering en het beheer blijft in handen van de overheid. In de laatste fase neigt de overheid weer naar een regulerende rol (Mees et al., 2019).

3.1.3 Stimulerende rol

De overheid heeft bij de stimulerende rol het netwerk niet geïnitieerd maar ligt het initiatief bij de maatschappij. Binnen deze rol erkent de overheid de toegevoegde waarde van de initiatieven en stimuleert deze bijvoorbeeld door middel van financiële steun. Op het moment dat de overheid een stimulerende rol inneemt, betekent dit dat de netwerken onafhankelijk van de overheid beslissingen kunnen nemen. Mees et al. (2019) stelt dat netwerken waakzaam moeten zijn rondom hun afhankelijkheid en dat zij open blijven staan voor andere waarde vormen naast de traditionele subsidies. Voorbeelden van andere waarden als stimulans zijn: kennis en contacten. Wanneer een netwerk wordt gestimuleerd door financiële middelen moet de overheid proberen te vermijden dat partijen deze middelen gaan gebruiken voor hun eigen belangen. Om dit soort risico's te beperken kan de overheid eisen dat bestuurders aangewezen worden om dit te waarborgen (Wincent, Anohkin & Ortqvist, 2010).

3.1.4 Faciliterende rol

Evenals bij de stimulerende rol neemt de overheid bij de faciliterende rol geen initiatief. De overeenkomst tussen deze rol en de stimulerende rol is dat de overheid hier zelf een belang heeft bij het initiatief. Anders dan de stimulerende rol, verstrekt de overheid weinig tot geen financiële middelen. In plaats van financiële ondersteuning, vinden binnen deze rol boundary-spanning-activiteiten plaats. Het doel van deze boundary-spanning-activiteiten is het wegwijs maken van het initiatief binnen de dynamiek van de overheid. Door de complexiteit van de overheid is het van belang het netwerk te helpen haar weg te vinden richting het besluitvormingsproces (Jun & Bryer, 2016). Daarnaast faciliteert de overheid de mogelijkheid voor initiatieven om in gesprek te gaan met andere stakeholders en betrokkenen, waar ze normaliter niet mee in contact zouden komen (Peters, Fudge & Hoffman, 2013). De overheid probeert een platform te creëren voor het initiatief, echter buiten dit platform krijgt het initiatief weinig tot geen middelen. Voorgaande heeft tot gevolg dat het initiatief niet afhankelijk kan worden van de middelen van de overheid (Mees et al., 2019).

3.1.5 Loslatende rol

In de loslatende rol neemt de overheid geen enkele rol in: dit betekent dat het netwerk zelf geïnitieerd wordt en zelfstandig beslissingen neemt. Deze netwerken worden vaak opgezet

wanneer lokale partijen en burgers het niet eens zijn met het beleid van de overheid omtrent lokale of globale problematiek (Boon & Dieperink, 2014). De overheid participeert niet op een directe manier in dit netwerk. Enkel door het gebruik van ambassadeurs, trekt de overheid dit initiatief intern in de organisatie voor (Mees et al., 2019).

3.2 Ontwerprichtlijnen

Om de wenselijkheid van participatie-uitkomsten te duiden wordt gekeken naar de door Bryson et al, (2012) opgestelde ontwerprichtlijnen. De voorwaarden van de ontwerprichtlijnen worden aangevuld met het CLEAR-model (Lowndes et al., 2006). Het CLEAR-model dient enkel ter verduidelijking van de ontwerprichtlijnen en wordt verder niet onderzocht in dit onderzoek.

Richtlijn 1: Fit met de context

Ten eerste moet worden vastgesteld of een participatieproces gewenst is. De wenselijkheid betekent of een participatieproces kan bijdragen aan een oplossing voor een specifiek vraagstuk (Thomas, 2012). Onder de context vallen verschillende omgevingen, zoals: de geografische, de demografische en de organisatieomgeving. Om een passende oplossing te bieden is het van belang dat het probleem eerst duidelijk in kaart wordt gebracht. Aan de hand van een duidelijke probleemdefinitie kan het designproces beginnen. Voor een sociaal vraagstuk ligt het voor de hand om een participatieproces aan te gaan terwijl dit anders is voor een technisch vraagstuk. Binnen sociale vraagstukken ligt namelijk meer ruimte voor nieuwe ideeën ten opzichte van technische vraagstukken die meer verbonden zijn aan regelgeving. Daarnaast draagt het vaststellen van de aard van het probleem bij aan het selecteren van partners voor in het netwerk (Bryson et al., 2012).

Richtlijn 2: Doel van de participatie

Alhoewel het vaststellen van een doel voor de hand liggend lijkt te zijn, wordt hier vaak overheen gekeken (Nutt, 2002). Een gevolg van het gebrek aan een duidelijk doel is het inefficiënt besteden van tijd en geld aan zaken die niet van belang zijn. Vanuit het perspectief dat de overheid gehoor moet geven aan de maatschappij, kan de indruk gewekt worden bij de participanten dat de overheid alle geleverde input zal meenemen. Het van tevoren aanbrengen van een duidelijke focus voorkomt het besteden van tijd aan ideeën die niet waargemaakt kunnen worden. Een kanttekening hierbij is dat het niet altijd wenselijk is om een doel van tevoren vast te stellen. De doelstelling kan met de betrokken partners vastgesteld worden, desalniettemin moet er sprake zijn van een duidelijk doel (Bryson et al., 2012).

Richtlijn 3: Analyseren en betrekken van stakeholders

Als overheid is het van belang vast te stellen welke stakeholders ze op welk moment betreft bij het proces. Om dit in goede banen te leiden is het belangrijk de betrokken partners te vragen naar hun ambities en doelen. Na dit te hebben geanalyseerd kan besloten worden welke stakeholder op welk moment een rol gaat spelen in het proces. De verkeerde stakeholder bij een proces levert mogelijk vertraging op vanwege het ontbreken van motivatie of kennis. Mogelijk willen sommige stakeholders enkel bij een specifiek onderdeel betrokken zijn, dit vergt een duidelijke coördinatie (Bryson et al.,2012). Het analyseren van stakeholders helpt de overheid met het vaststellen welke vaardigheden partijen bezitten. Over het algemeen participeren mensen met een hoge sociaal-economische status meer dan mensen met een lage sociaal-economische status. Dit komt omdat de vaardigheden benodigd om te participeren meer aanwezig zijn bij mensen met hoge sociaal-economische status. Om deze ongelijkheid in balans te brengen kan de overheid deze vaardigheden aanleren bij de partijen, zodat ook deze burgers mee kunnen participeren (Lowndes et al., 2006). Daarnaast kunnen participanten met verschillende vaardigheden op specifieke fases van het proces gezet worden.

Richtlijn 4: Legitimiteit van proces

Een succesvol netwerk heeft steun nodig, deze steun wordt verkregen door legitimiteit op te bouwen. Voornoemde gebeurt door gebruik te maken van bestaande processen, structuren en strategieën die passend zijn binnen de context. Ten eerste moet de manier van participeren de betrokken stakeholders een gevoel van legitimiteit geven. Dit gevoel van legitimiteit kunnen zij ervaren doordat hen verteld is wat met hun input gedaan wordt. Daarnaast moeten de interacties die tot stand komen vertrouwen en legitimiteit genereren. Het gebrek aan legitimiteit kan leiden tot weinig of geen steun en ongemotiveerde stakeholders (Bryson et al.,2012). Het CLEAR-model gaat hierop door, Lowndes et al. (2006) stellen dat burgers het gevoel moeten hebben dat zij onderdeel zijn van legitiem project. Dit bevordert het gevoel van betrokkenheid waardoor partijen elkaar eerder vertrouwen. Naast het verkrijgen van legitimiteit door aansluiting te vinden bij bestaand beleid, is het van belang actief de gedeelde waarden te promoten (Lowndes et al., 2006).

Richtlijn 5: Effectief leiderschap

Het doel van een leider binnen een participatieproces is het helpen van mensen om in een productieve zone te blijven. Participatieprocessen worden vaak toegepast bij complexe vraagstukken, omdat een simpele oplossing niet voor de hand ligt. Het is voor de leidinggevende van belang in de gaten te houden of stakeholders niet bezwijken onder de complexiteit. Het leiderschap wordt onderscheiden in drie vormen: sponsoren, champions en facilitators. Sponsoren zijn individuen die de formele autoriteit hebben om het participatieproces de nodige legitimiteit te geven. Een onderdeel daarvan is het verkrijgen van financiële steun en het genereren van politieke steun. Champions verkrijgen hun leiderschap uit hun informele autoriteit die zij hebben opgebouwd door het kenbaar maken van zijn of haar competenties. Deze persoon kan de stakeholders motiveren in tijden waarin dat nodig is en behoudt het enthousiasme voor het gezamenlijke doel. Facilitators behouden een neutrale positie tegenover de participatie-uitkomsten en creëren een productieve omgeving voor de stakeholders. Een onderdeel van de werkzaamheden van een facilitator is mogelijk het vermijden van conflicten tussen stakeholders (Bryson et al.,2012).

Richtlijn 6: Het zoeken van middelen voor en door de participatie

Middelen zijn belangrijk voor een participatieproces zodat een positieve kosten-baten verhouding ontstaat. Een netwerk moet vaststellen wat zij nodig heeft aan middelen om de participatie mogelijk te maken. Voorbeelden van deze kosten zijn de kosten die burgers in rekening brengen, maar ook de kosten die de overheid maakt om een participatieproces op te zetten (Cooper, 1979). Het creëren van een kostenplaatje is belangrijk, omdat mogelijk de kosten hoger zijn dan wat het oplevert. In dit scenario moet kritisch worden bekeken of de participatie wel wenselijk is. Onder middelen wordt niet alleen geld verstaan, maar ook kennis en connecties die de stakeholders meebrengen. Het is van belang deze middelen mee te nemen in het totaalplaatje. Om vast te stellen of de uitkomsten van een participatieproces wenselijk zullen zijn is het van belang om vast te stellen wat het participatieproces gaat kosten. Dit betreft een analyse van kosten, zowel in geld als in tijd ten opzichte van wat het oplevert aan kennis, geld en kwaliteit (Bryson et al.,2012).

Richtlijn 7: Creëren van regels en structuren om het proces te begeleiden

Het vaststellen van regels en creëren van structuren verbindt het participatieproces met de organisatie structuren. Doordat de overheid verbonden zit aan een organisatie structuur, denk aan mandaten en budgetten, is het wenselijk om regels en structuur aan te brengen in het netwerk. Hieronder valt bijvoorbeeld het verdelen van verantwoordelijkheden en taken.

Structuur is nodig zodat op iets kan worden teruggevallen. Enerzijds neemt het vertrouwen toe in het netwerk wanneer de stakeholders zich aan dit kader met regels houden (Ostrom, 1990). Anderzijds betekent het dat het vertrouwen afneemt wanneer de opgestelde regels niet gevolgd worden (Bryson et al.,2012).

Richtlijn 8: Gebruik inclusieve processen die diversiteit in de participatie stimuleren

Voor participatie is het van belang een diverse groep stakeholders samen te stellen, ook stakeholders die normaliter geen stem zouden hebben. Het aantrekken van ‘usual suspects’ moet vermeden worden: dit zijn de mensen die zich snel aangesproken voelen bij dit soort processen en vervolgens een prominente positie innemen. De diversiteit kan worden gestimuleerd door het netwerk open te houden en toetreden makkelijk te maken voor nieuwe deelnemers. In het CLEAR-model valt het gebruik van inclusieve processen onder het ‘gevraagd’ worden (Lowndes et al., 2006). Voordat mensen kunnen participeren, moeten zij geactiveerd worden. Waar sommige mensen graag willen meedenken met de overheid, willen andere mensen actief deelnemen aan de besluitvorming. De overheid moet op verschillende manieren mensen kunnen benaderen, omdat de aanpak per type burger kan verschillen (Bryson et al.,2012).

Richtlijn 9: Machtsdynamiek

Negatieve machtsverhoudingen zijn niet wenselijk. De negatieve verhoudingen kunnen ontstaan bij een publieke manager die bepaalt wat op de agenda staat, waardoor de stakeholders zich benadeeld voelen. Het gevolg hiervan is dat de stakeholders zich reactief gaan opstellen in plaats van een proactieve houding die gewenst is door de overheid. Een oplossing daarvoor is het gezamenlijk opstellen van een agenda (Cooper & Nownes, 2003). Het is belangrijk om de machtsdynamiek te managen zodat minder machtige stakeholders meer vertrouwen krijgen in het project. Een kanttekening hierbij is dat grote partijen het gevoel kunnen krijgen dat macht bij hun juist wordt weggehaald (Bryson et al.,2012).

Richtlijn 10: Technologie

Technologie kan een bijdrage leveren aan het begrip van de context, wat belangrijk is voor het slagen van een participatieproces. Voorbeelden zijn technologie waarbij de feedback van stakeholders en participanten meteen zichtbaar is. De visuele weergave van feedback draagt bij aan het creëren van gedeeld begrip. Daarnaast, zeker gezien de hybride vorm van werken, is het belangrijk de mogelijkheid te hebben om digitaal met elkaar te kunnen communiceren

(Bryson et al., 2012). Deze richtlijn sluit goed aan bij de mogelijkheid krijgen van het CLEAR-model. Ondanks het enthousiasme van participanten voor een project, moeten zij de mogelijkheid en ruimte krijgen om te participeren. De overheid kan dan het beste een open houding hebben richting burgers of partijen om zo een duidelijk pad te bewerkstelligen. Door middel van het creëren van een participatie infrastructuur kunnen burgers en partijen efficiënter participeren. Niet alleen burgers en partijen hebben moeite met het vinden van hun weg binnen de organisatie, ambtenaren weten ook niet altijd hoe zij een participatieproject kunnen ondersteunen. Die onwetendheid maakt dat het vormen van een duidelijke participatie infrastructuur leidt tot efficiëntere participatie netwerken (Lowndes et al., 2006). Technologie kan in deze context gezien worden als een middel daartoe.

Richtlijn 11: Evaluatie

Het evalueren en het constateren van voordelen en nadelen van participatieprojecten, draagt bij in het inzichtelijk maken van de toegevoegde waarde van participatie. Publieke managers moeten nadenken over het evalueren van een participatieproces. Evaluaties kunnen zowel tijdens, als aan het eind van het project, plaatsvinden. Het voordeel van een tussentijdse evaluatie is dat eventuele obstakels nog op tijd herkend en opgelost kunnen worden. Vanwege de diversiteit aan doelstellingen en partners bestaat geen eenzijdige manier van evalueren. Om zo efficiënt mogelijk te evalueren moet vastgesteld worden welke uitkomst politiek gezien het meest wenselijk is. Op basis daarvan kunnen de evaluatiecriteria opgesteld worden (Bryson et al., 2012). Tot slot laat een evaluatie zien wat er met de input van de burgers is gebeurd. Bij een langdurige samenwerking moeten burgers en partijen het gevoel krijgen dat hun bijdrage een verschil heeft gemaakt. De overheid moet een luisterend oor bieden, maar dit betekent niet dat de overheid het altijd eens hoeft te zijn met de inbreng van de burger. Van de tot dusver genoemde voorwaarden is de laatste het lastigst te bewerkstelligen. Een belangrijk onderdeel van evaluatie betreft het geven van feedback over de reden van het genomen besluit, waarin de overheid tot staat is om uit te leggen wat zij met de input heeft gedaan (Lowndes et al., 2006).

Richtlijn 12: Afstemming

Vanwege een gebrek aan afstemming bestaat een grotere kans op miscommunicatie, wat mogelijk leidt tot conflicten. Afstemming kan volgens Fernandez en Rainey (2006) het beste vormgegeven worden aan de hand van een plan. Binnen een participatieproces zijn twee soorten plannings mogelijk: als eerste kan een planning formeel zijn. Daarbij worden de verantwoordelijkheden, doelen en fases duidelijk vastgelegd. Deze planning wordt vaak

gebruikt wanneer sprake is van een mandaat. Het tweede type planning gaat uit van het idee dat doelen, fases en verantwoordelijkheden over de tijd kunnen veranderen. Bij die planning wordt er vanuit gegaan dat tijdens het project mogelijk andere partijen aansluiten en andere doelstellingen gevormd worden. Deze emergentie kan volgens de literatuur alleen plaatsvinden bij participatieprojecten zonder mandaat (Bryson et al.,2012).

3.3 Conceptueel model

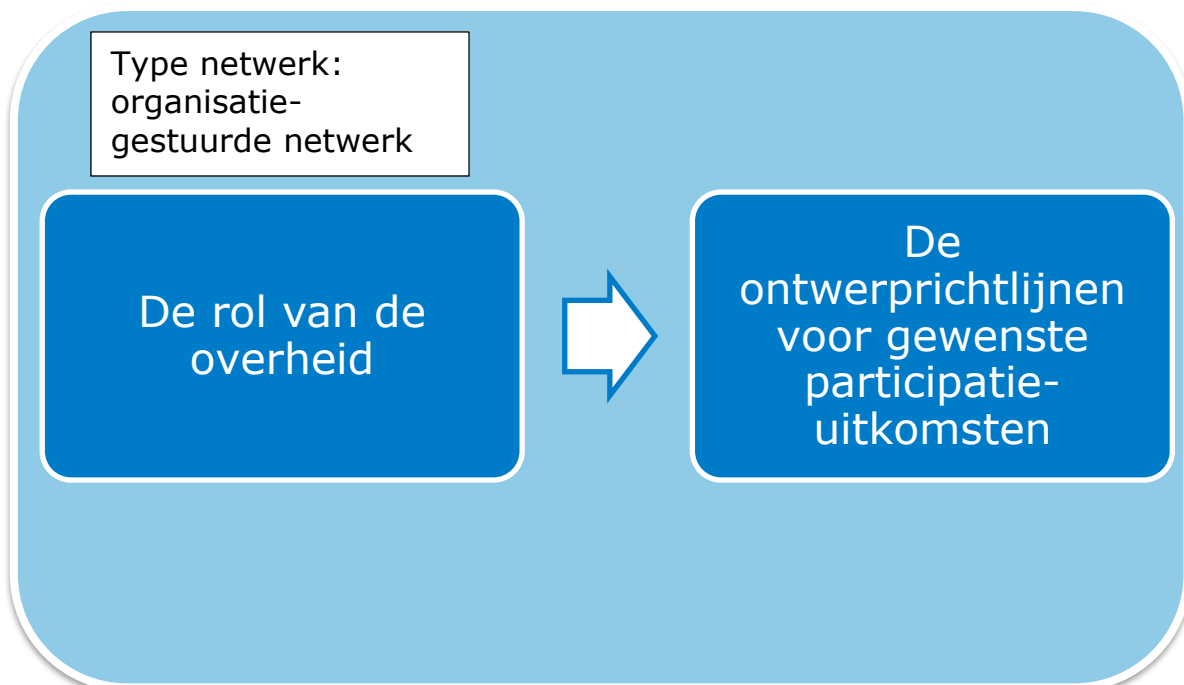
In onderstaand conceptueel model wordt de basis van dit onderzoek visueel weergegeven. De invloed van de rol van de overheid op de ontwerprichtlijnen voor gewenste participatie-uitkomsten wordt weergegeven. Het blauwe vak geeft de relatie aan; ook wel de context, in dit geval is de context het type netwerk. Het type netwerk plaatst de variabelen in een bepaald speelveld, het type netwerk is bewust niet meegenomen als mediërende of modererende variabele omdat het geen directe invloed heeft op de relatie tussen de variabelen. Het type netwerk biedt context en een perspectief vanuit waar gekeken wordt naar de resultaten. De rollen die de overheid kan innemen zijn: regulerend, netwerk-sturend, stimulerend, faciliterend en loslatend. De regulerende rol wordt oorspronkelijk ingenomen bij projecten met hoge risico's. Om deze hoge risico's in te perken staan regels en kaders centraal binnen deze rol. Deze rol gaat uit van een hiërarchische structuur waarbij een overheid de beslissingen maakt (Mees et al., 2019). Te verwachten valt dat deze rol enerzijds zorgt voor een duidelijke doelstelling (richtlijn 1) en anderzijds voor ongelijke machtsverdeling (richtlijn 9).

Bij de netwerk-sturende rol worden beslissingen gezamenlijk gemaakt. In tegenstelling tot de regulerende rol staat het netwerk centraal. Doordat het netwerk centraal staat probeert de overheid conflicten te vermijden en het gemeenschappelijk belang te promoten. Voornoemde schept de verwachting dat de netwerk-sturende rol een positieve invloed heeft op richtlijnen die betrekking hebben op inclusie en gemeenschappelijk belang (Mees et al., 2019). Doordat deze rol netwerk-georiënteerd is, wordt verwacht dat de leden van het netwerk actief betrokken en ingezet worden (richtlijn 3).

De stimulerende rol wordt voornamelijk ingenomen bij initiatieven gevormd door de maatschappij. Het netwerk opereert hierdoor onafhankelijk van de overheid en kan zelf beslissingen maken. De overheid probeert door middel van het verstrekken van verschillende middelen aan de participanten de continuïteit van het netwerk te bevorderen (Mees et al., 2019). Doordat de overheid gebruik maakt van stimuli, zal deze rol naar verwachting zorgen voor een overzicht in beschikbare middelen (richtlijn 6) en motiveren deze middelen de participanten een bijdrage te leveren (richtlijn 3).

Bij de faciliterende rol wordt in tegenstelling tot de stimulerende rol geen middelen verstrekt aan de participanten. De faciliterende rol wordt voornamelijk gekenmerkt door boundary-spanning-activiteiten. Vanwege deze boundary-spanning-activiteiten worden de participanten wegwijs in de organisatie. Doordat zij meegenomen worden in de complexiteit van de organisatie wordt verwacht van de participanten dat zij ook verstand krijgen van de regels en kaders, wat naar verwachting weer een positieve invloed heeft op de regels en structuur in een netwerk. Bovendien raakt de organisatie bekend met de participanten en hun ideeën, waardoor de faciliterende rol naar verwachting het netwerk meer legitimiteit (richtlijn 4) geeft binnen de overheid als overkoepelende organisatie (Mees et al., 2019). Daarnaast wordt verwacht dat de faciliterende rol zorgt voor betere afstemming (richtlijn 12) tussen het netwerk en de overheid.

De loslatende rol wordt gekenmerkt door de zelfstandigheid van het netwerk. De participanten krijgen geen faciliterende of financiële hulp van de overheid. Hierdoor raakt het netwerk moeilijker bekend met de complexiteit en regels van de organisatie. Dit kan ertoe leiden dat de gevormde ideeën niet uitgevoerd (kunnen) worden doordat deze niet voldoen aan de regels en bijbehorende kaders. Voornoemde zal naar verwachting zorgen dat het netwerk minder legitimiteit vergaart (richtlijn 4). Doordat het netwerk niet in verbinding staat met de overheid zal er minder afstemming zijn tussen beiden (Mees et al., 2019).



Figuur 1: Conceptueel model

Hoofdstuk 4: Methodologie

4.1 Kwalitatieve methode

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van kwalitatieve methodes (Babbie, 2016). Hiervoor is gekozen omdat deze manier van onderzoeken passend is bij het zoeken van verklaringen achter fenomenen (Creswell & Poth, 2017). Centraal binnen dit onderzoek staan de ontwerprichtlijnen van participatie-netwerken en de mogelijke invloed van de rol van de overheid op deze ontwerprichtlijnen. Met het gebruik van kwalitatieve methode is het makkelijker om achterliggende motivaties van participanten te achterhalen ten opzichte van kwantitatieve methode. Daarnaast is weinig bekend in de literatuur over de relatie tussen de rol van de overheid en de ontwerprichtlijnen. Hierdoor is kwalitatief onderzoek de meest geschikte methode. De data voor dit onderzoek is verzameld aan de hand van interviews, observaties en documenten. Na het afnemen van interviews, zijn er transcripten van gemaakt en coderingen aangebracht met het programma Atlas.TI 9. Tijdens de interviews is gewerkt met codes aan de hand van een topiclijst (Boeije, 2014). In deze topiclijst staan geen concrete vragen maar thema's, wat de interviews semigestructureerd maakt. Dit type interview geeft de respondenten de vrijheid om de vragen te beantwoorden zonder sturing van de onderzoeker. De observaties hebben plaatsgevonden tussen augustus 2022 en december 2022. Deze observaties bestaan uit het bijwonen van zowel formele als informele bijeenkomsten tussen ambtenaren en leden van het collectief. Voor de documentenanalyse is gebruik gemaakt van de samenwerkingsovereenkomst, deze is gevormd om de ambities en budgetten schriftelijke vast te leggen.

4.2 Analyse van de data

Na het transcriberen zijn coderingen toegepast. Tijdens de analyse is gebruik gemaakt van de geoperationaliseerde concepten, deze concepten zijn terug te vinden in 4.5. Naast het toekennen van codes die voortkomen uit de operationalisering is ook ruimte geweest voor mogelijke andere coderingen. Vervolgens is gekeken of deze codes relevant zijn voor het onderzoek en eventueel gezien kunnen worden als inductieve bijvangst. Zo blijkt uit de analyse dat voor bepaalde richtlijnen meerdere indicatoren mogelijk zijn, die niet opgenomen zijn in de operationalisering. Het coderen wordt vormgegeven en verwerkt in een codeboom (Boeije, 2014). De codeboom is te zien in bijlage 1.

4.3 Onderzoekspopulatie

De populatie van dit onderzoek bestaat uit de leden van het collectief, waaronder ook ambtenaren uit RWS. Aangezien enkele leden hebben gekozen naar de achtergrond te treden, leveren zij geen actieve bijdrage meer aan het collectief. In dit onderzoek is gekozen de populatie te beperken tot de actieve leden, met de uitzondering van één deels actief lid die tijdens de onderzoeksperiode gestopt is. Hiervoor is gekozen omdat de actieve leden op de hoogte zijn van de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden binnen het collectief. Deze populatie betreft 10 leden, waaronder 4 ambtenaren. Dit onderzoek bestaat uit 7 interviews. De interviews zijn één op één afgenomen. Het grootste gedeelte van de interviews zijn digitaal afgenomen vanwege de hybride manier van werken. De interviewvragen voor de ambtenaren van RWS en de overige leden verschillen omdat de formulering bij bepaalde vragen anders was. Desalniettemin blijft de strekking van de vragen gelijk. Voor beide type respondenten is gebruik gemaakt van dezelfde topiclijst. In dit onderzoek is bewust gekozen om interviews af te nemen met zowel de ambtenaren van RWS als de niet-RWS leden, dit bevordert namelijk de diversiteit en representatie van de onderzoekspopulatie (Creswell, 2013). Zie hieronder het overzicht van de respondenten:

Respondent 1	Architect – Zzp’er
Respondent 2	Ambtenaar RWS
Respondent 3	Ambtenaar RWS
Respondent 4	Adviseur Natuur – Zzp’er
Respondent 5	Ambtenaar RWS
Respondent 6	Commercieel manager bij aannemer
Respondent 7	Ondernemer die uit het collectief is gestapt

4.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Het gebruik van kwalitatieve methodes doet mogelijk afbreuk aan de interne validiteit van het onderzoek. Het was niet mogelijk iedereen binnen het collectief te spreken. Sommige leden hadden geen tijd voor een interview of waren ziek. Dit betekent concreet dat 3 personen niet geïnterviewd zijn die wel bij de populatie horen, dit doet mogelijk afbreuk aan de interne validiteit (Creswell & Poth, 2017). Daarentegen steunen zowel de data als de resultaten op citaten van participanten die de interne validiteit van dit onderzoek wel vergroten (Baarda et al., 2012). De externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Om deze te waarborgen is het van belang om rekening te houden met de situatie van deze casus. Dit

onderzoek valt niet te generaliseren voor andere participatieprojecten omdat niet in alle gevallen de overheid de regie wil loslaten na het initiëren. Het onderzoek kan herhaald worden, echter moet de casus dan wel dezelfde context hebben als die van het innovatiepaviljoen. Om de betrouwbaarheid te waarborgen is gebruik gemaakt van een operationalisering. De codes in dat schema dienden als leidraad voor het vormen van de topiclijst en het coderen van de transcripten.

4.5 Operationalisering

Concept	Dimensies	Sub-dimensies	Indicatoren
Rol van de overheid	Regulerende rol	Behouden van volledige controle	Overheid maakt zelf beslissingen Gewenst bij hoge risico's
	Netwerk-sturende rol	Netwerk staat centraal	Overheid coördineert het netwerk, maar beslist gezamenlijk met partners
	Stimulerende rol	Overheid heeft belang bij de continuïteit van initiatieven	Stimuleert aan de hand van geld Waakzaam zijn tegenover afhankelijkheid van geld
	Faciliterende rol	Biedt het collectief ruimte in de institutionele omgeving	Boundary spanning activiteiten die bijdragen aan het helpen van het initiatief binnen de publieke organisatie

Concept	Dimensies	Sub-dimensies	Indicatoren
			Krijgt beperkte financiële middelen
	Loslatende rol	Volledig autonoom	Netwerk opereert onafhankelijk van overheid
Ontwerprichtlijnen	N.v.t.	R1: Fit met de context	Is participatie gepast in de context van het vraagstuk?
		R2: Doel van participatie	Duidelijke focus aanbrengen Beslis je deze vooraf? Of tijdens het proces?
		R3: Analyseren en betrekken van stakeholders	Juiste mensen op juiste plek zetten
		R4: Legitimiteit van proces	Aansluiten bij bestaande strategieën en beleid Gedeelde belangen promoten
		R5: Effectief leiderschap:	Formele autoriteit

Concept	Dimensies	Sub-dimensies	Indicatoren
		Sponsors, Champions en facilitatoren	Informele autoriteit Neutrale positie van de leider
		R6: Zoeken middelen	Kosten en Baten analyse maken In het proces mogelijkheid creëren om middelen te vergaren
		R7: Regels en structuur	Verantwoordelijkheden en taken verdelen Zorgen dat regels aansluiten bij kaders van de overheid
		R8: Gebruik inclusieve processen voor diversiteit	Mensen vragen en activeren om te participeren Usual suspects voorkomen
		R9: Machtdynamiek	Agenda-setting gezamenlijk doen Conflicten managen

Concept	Dimensies	Sub-dimensies	Indicatoren
		R10: Technologie	Verbinding zoeken met elkaar Hybride werken
		R11: Evaluatie	Welke uitkomst is wenselijk? Op basis daarvan evalueren Wat is er gedaan met de input?
		R12: Afstemming	Gebrek aan afstemming en planning leidt tot miscommunicatie

4.6 Privacy

Tot slot is het van belang rekening te houden met privacy aspecten. Hier wordt invulling aangegeven in dit onderzoek door respondenten een privacy statement te laten ondertekenen. Daarnaast krijgen de respondenten voorafgaand aan het onderzoek te horen dat de interviews anoniem zijn, alleen de onderzoeker en begeleider krijgen toegang tot de interviews. In de gebruikte documenten zijn eventuele persoonsgegevens zwart gemarkeerd om de privacy te waarborgen. Tevens zijn de persoonsgegevens alleen bekend bij de onderzoeker en begeleider. De gegevens worden na de afronding van het onderzoek verwijderd.

Hoofdstuk 5: Resultaten

5.1 De rol van RWS

Hieronder wordt ingegaan op de verschillende rollen die de overheid kan aannemen. Deze rollen kunnen met elkaar overlappen. Ondanks deze overlapping is ervoor gekozen de resultaten per rol apart te bespreken. Door iedere rol apart te bespreken wordt voldoende aandacht besteedt aan de kenmerkende aspecten die bij een rol horen. De invloed van de kenmerkende aspecten op de ontwerprichtlijnen kunnen dan duidelijker worden verklaard.

Regulerende rol

De regulerende rol wordt doorgaans ingenomen bij projecten met hoge risico's. In het collectief betreffen die risico's de veiligheidseisen voor het paviljoen en de omgeving. Het collectief is geïnitieerd voor het ontwerpen en realiseren van een duurzaam paviljoen langs de snelweg op grond in eigendom van RWS. Het collectief van RWS is een voorbeeld waarbij de regulerende rol onder bepaalde omstandigheden duidelijker naar voren komt. Dit is met name het geval bij de technische onderdelen, Bryson et al. (2012) stelt dat binnen deze technische context minder ruimte is om buiten de kaders te werken. Respondent 2 zegt hier het volgende over:

“Je wordt toch als een grote partij gezien. Het is ook onze grond waar dat moet komen. We hebben allerlei regeltjes waar we ons aan moeten houden. En dat zijn trouwens wettelijke regels hè?”

Doordat het paviljoen op grond in eigendom van RWS gebouwd gaat worden, is RWS eindverantwoordelijk voor de randvoorwaarden voor de ontwikkeling van het paviljoen. De randvoorwaarden dienen ter beperking van de risico's. De randvoorwaarden betreffen bijvoorbeeld de veiligheid van het paviljoen ten opzichte van de omgeving en bepaalde (strikte) kwaliteitseisen van bijvoorbeeld brandveiligheid voor het pand. Naast de vaststaande voorwaarden zijn budgetten vrijgemaakt voor een bepaald doel: het realiseren van een paviljoen. Het is niet mogelijk om deze gelden vervolgens anders te besteden. RWS heeft als overheidsorganisatie een strikte verantwoording aan de belastingbetaler omtrent het uitgeven van de budgetten. Respondent 6 zegt daar het volgende over:

“Het collectief kwam dus met oplossingen of plannen. En toen was het Rijkswaterstaat zelf, die aan het eind zei: ja wacht eens even, dit is niet haalbaar en dit is niet haalbaar.

Dit is niet conform de manier waarop wij werken, terwijl de insteek van het collectief heel erg was van: maar we hoeven ook niet met de uitgangspunten van RWS te werken. We gaan hier anders werken. Nou toen blokkeerde het geheel.”

Bovengenoemde laat zien dat RWS na het nemen van een besluit door het collectief alsnog een allesbeslissende stem heeft, mits dit besluit betrekking heeft op de bouw van het paviljoen. Samenvattend neemt RWS een regulerende rol in. Enerzijds omdat zij eind verantwoordelijk zijn voor de randvoorwaarden waar het paviljoen aan moet voldoen. Anderzijds omdat zij budgetten met een specifieke bestemming moeten verantwoorden.

Netwerk-sturende rol

Uit de samenwerkingsovereenkomst, zie bijlage 2, blijkt dat het de ambitie is van RWS om een gelijkwaardig onderdeel deel te zijn van het collectief, deze gelijkwaardigheid betekent dat ieders stem even zwaar weegt in de besluitvorming. Vanwege die ambitie is door een lid van het collectief een beslismethode opgesteld: de consent-methode. Respondent 7 zegt daar het volgende over:

“We willen hier een besluit over nemen en iedereen wordt gevraagd of zij consent geven. Je kan ook bezwaar of geen overwegend bezwaar geven en geen overwegend bezwaar, dan wordt het in acht genomen. Maar dan wordt dat toch gezien als een bepaalde vorm van consent, maar al is er iemand die geen consent kan geven. Dan wordt hij gevraagd waarom niet en hoe die dat dan wel zou kunnen geven.”

Mees et al. (2019) omschrijft dat de overheid in bepaalde procesfasen de netwerk-sturende rol kan innemen, zoals bij het ontwerpen of verzinnen van ideeën. In de praktijk wordt dit bevestigd omdat de invulling van de doelstelling door RWS aan het collectief wordt overgelaten, respondent 2 legt dit uit:

“Tuurlijk hebben we een doelstelling en dat hebben we omschreven, 10 jaar in gedachten. Bewust is een kader meegegeven, maar wel gezegd: joh natuurlijk gaan er dingen groeien in de loop der tijd. Dan moet je de afspraken herijken, kijk wij willen gewoon een paviljoen maar hoe dat precies gebeurt dat maakt ons niet uit. Of die nou groen of rood is, dat maakt niet uit. De uitvraag was wel duurzaam, maar daar heb je

ook veel smaken in. Is het nou gerecycled materiaal of gaan we bijvoorbeeld schimmel gebruiken.”

De vraagstukken uit bovenstaand citaat bevinden zich binnen een kader opgesteld door RWS maar deze kaders staan vast en kunnen niet herzien worden. Bij de invulling van de vraagstukken is wel ruimte voor gezamenlijke besluitvorming. Evenals bij de regulerende rol neemt RWS de netwerk-sturende rol in afhankelijk van de situatie. Doordat RWS deze rol inneemt behouden zij controle over de oorspronkelijke doelstelling en zijn de leden sneller bereid gebleken mee te denken over vraagstukken.

Stimulerende rol

Ondanks dat RWS initiatiefnemer is van het collectief kunnen zij nog steeds het netwerk stimuleren met bijvoorbeeld financiële middelen. Respondent 2 zegt het volgende:

“Wij willen een ontwerp hebben. Wij willen een storyboard hebben. We hebben dan samen met het waterschap hebben wij daar een betaling voor gedaan”.

RWS had een ontwerp en een storyboard nodig vanuit de leden. Beiden werden niet op eigen initiatief gemaakt en aangeleverd waardoor in overeenstemming met de leden een betaalde opdracht is uitgezet binnen het collectief. Naast voornoemde opdracht aan het collectief, is het collectief ook aan de slag gegaan met een alternatieve manier (niet financieel) van waarde uitwisselen. Respondent 4 zegt het volgende:

“En dus al die inspanningen die we doen, die kunnen we ook op een alternatieve manier uitwisselen met alternatieve waarde. Even heel concreet, in het klassieke model word je betaald voor je inspanning en in het alternatieve model zou je kunnen zoeken van ja, maar wat is waarden die de collectief leden ook zou waarderen? Vandaar dat we ook werkgroep hadden zat ik zelf in, betreft waarde uitwisseling en daar zijn we ook heel ver mee gegaan, in kaart gebracht van wat heeft Iedereen tot nu toe gedaan? Hoeveel uren zitten erin, wat is de bijdrage geweest? Wat zou daar tegenover kunnen staan?”

In het begin van het proces is niet schriftelijk vastgelegd of leden een vergoeding zouden ontvangen. Vanuit daar is het idee van een waarde-bank ontstaan waarbij een nieuwe manier van waarde-uitwisseling had moeten ontstaan. Echter is dit niet tot stand gekomen. Uit een

observatie van een online bijeenkomst tussen ambtenaren en het collectief was duidelijk te merken dat de leden teleurgesteld waren over het feit dat weinig bekend was rondom hun waardering. Respondent 4 bevestigt deze teleurstelling:

“Maar dat is allemaal wel bedacht, maar later kwam dat tot een soort confrontatie met van: dat is onze bedoeling niet van Rijkswaterstaat. Wij gaan jullie niet vergoeden. Zelfs extremer. Ze zeiden vrij geregeld en de projectleider zei dat laatst ook weer: wij gaan er vanuit dat jullie er dan van leren en dat je kennis hebt ontwikkeld, dat je bezig bent geweest met heel veel andere gedachtegangen. Dus dat is een enorme mismatch geweest.”

Uit bovenstaande ervaringen blijkt de stimulerende rol van RWS uit het verlenen van opdrachten aan leden. De afwezigheid van de stimulerende rol komt echter ook duidelijk naar voren door het gebrek van waardering ten opzichte van de inzet. Bij deze rol komt de afhankelijkheid van waardering vanuit de leden goed naar boven. Zo waren de leden in de veronderstelling dat zij financieel of alternatief gewaardeerd zouden worden voor hun inzet. Kortom, in de praktijk blijkt dat de mate van bereidheid van enkele leden is gebaseerd op de aanname dat zij vergoed (gaan) worden.

Faciliterende rol

Binnen de faciliterende rol is het van belang dat de leden verder geholpen worden en een plek krijgen binnen de organisatie. Aangezien RWS een complex overheidsorgaan is dat vele regels kent, zijn boundary-spanning-activiteiten belangrijk om het collectief verder te brengen binnen RWS. Respondent 5 legt dit verder uit:

“Kijk, wij hebben heel veel regels, dan hoop ik dat wij ook degene zijn die expert zijn in onze regels. Ik hoop dus dat Rijkswaterstaat dan de rest kunnen meenemen in het verhaal: welke regels er zijn, waarom die regels er zijn en eventuele vragen erover te beantwoorden. Ik vind niet dat je moet verwachten dat iedereen op eigen initiatief alle regels gaat uitzoeken zodat we achteraf kunnen zeggen van: ja, had je maar beter moeten uitzoeken hoe de overheid werkt.”

In de praktijk weten de leden weinig over de interne werking van RWS en weet RWS als organisatie weinig van het collectief. Onderstaand citaat laat zien dat er weinig tot geen

boundary-spanning-activiteiten plaatsgevonden hebben om het collectief in verbinding te stellen met RWS. Respondent 5 zegt:

“Sowieso is die verbinding heel ver, hé. Kijk, collectief snapt niet wat er bij RWS gebeurt. Maar RWS zegt: ik snap niet wat het collectief nou doet. Je ziet dat ze veel vergaderen maar ze besluiten dan een offerte te nemen die niet sluitend is, dat lijkt me een raar besluit. Dus dat is ook inderdaad een beetje het niet op de hoogte zijn van elkaar. Het is over en weer elkaar niet begrijpen en niet snappen hoe dingen tot stand komen en wat de logica is.”

Een ander kenmerk van een faciliterende overheid is dat participanten niet gestimuleerd worden door financiële middelen. Dit komt duidelijk naar boven uit de ervaring van respondent 6:

“ZZP’ers steken in eerste instantie om niet hun tijd in dit project in de verwachting van ik ga hier nog wel een keer wat op terugverdienen. Dat maakte naarmate dat proces vorderde en de ingestoken tijd toenam, ging dat wringen. Omdat dat slechts beperkt voor het ontwerp bedragen uitbetaald zijn en er nog steeds een aantal mensen om tafel zitten die zoiets hebben van het valt me wel tegen, want ik word niet gezien.”

Uit de ervaringen van de respondenten blijkt dat het collectief op sommige vlakken redelijk wat vrijheid heeft gekregen, echter blijkt dit zonder duidelijke kaders te zijn gegaan. Het idee van de faciliterende rol is om de leden de handvatten te geven om bekend te raken met meerdere lagen binnen RWS. De afwezigheid van een faciliterende rol door RWS wordt aangetoond door het feit dat zij de leden onvoldoende mee nemen in haar manier van werken, de onbekendheid van de structuur van RWS als organisatie en de verhouding die RWS heeft tegenover het proces van het collectief.

Loslatende rol

De loslatende rol wordt gekenmerkt door onafhankelijkheid. In beginsel is het innemen van een loslatende rol niet mogelijk in het collectief aangezien deze is opgezet door RWS. Door het participatieproces te ontleden in fases, kunnen wel kenmerken van de loslatende rol worden herkend. Wanneer sprake is van onafhankelijkheid, wordt deze voornamelijk opgezocht door de leden zelf. Binnen het collectief ontstonden subgroepen, die nieuwe doelen vormden buiten de oorspronkelijke doelstelling om. Hierover zegt respondent 2 het volgende:

“En als die verzorgingsplaats er wel voor hen bij zou komen dan kan ik wel een winkel openen daar. En dan heb ik wel die toeloop van publiek en een omzet. Dus dan krijg je opeens iets heel anders. Maar dat is buiten het terrein eigenlijk”

De door respondent 2 aangehaalde verzorgingsplaats staat los van het innovatiepaviljoen en ontstond onafhankelijk van RWS. De leden zijn hier onafhankelijk mee aan de slag gegaan. Uit observaties komt naar voren dat de ambtenaren er pas laat achter kwamen dat sommige leden hier al een tijdje over aan het nadenken waren. Buiten deze verkenning om, heeft het collectief beperkt de ruimte gekregen om onafhankelijk van RWS te opereren. De twee voornaamste redenen, te vinden in de samenwerkingsovereenkomst (bijlage 2), dat de leden beperkt de ruimte hebben gekregen zijn: RWS heeft het budget voor het innovatiepaviljoen en is eigenaar van de grond waar het paviljoen. Ondanks deze basiscondities, hebben de leden in de verkennende fase vrijheid gekregen om ideeën uit te werken. Echter bleek deze vrijheid na beoordeling van het Integraal projectmanagement (hierna: IPM-team) niet gepast, de randvoorwaarden bleken niet helder meegegeven te zijn aan de leden. Respondent 6 daar het volgende over:

“Dus ja, dat geeft een zeker ongemak dat als ik daarop terugkijk en nog steeds ook zoiets hebt van. Ja, je kunt wel zeggen: ik ben geen opdrachtgever. Maar de werkelijkheid die is wel weerbarstig, want jij hebt het geld. Jij bent verantwoordelijk voor een innovatiepaviljoen.”

Samenvattend hebben de leden een subgroep gevormd met een nieuwe doelstelling onafhankelijk van RWS, echter valt dit buiten de oorspronkelijke doelstelling. RWS heeft in de verkennende fase een loslatende rol in genomen, door de leden vrijheid te geven in die

verkennende fase. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een mismatch van de ideeën op de geschetste kaders van RWS met als resultaat niet uitgevoerde ideeën.

5.2 Ontwerprichtlijnen

Richtlijn 1: Fit met de context

Het innovatiepaviljoen omvat twee aspecten; een sociaal aspect en een technisch aspect. Respondent 2 zegt het volgende:

“Mensen in de samenleving hebben natuurlijk meer met sociale aspecten te maken. Niet iedereen heeft te maken met technische aspecten of heeft daar verstand van. Sociale aspecten komen dan ook veel vaker voor, dus daar is participatie misschien ook wel wenselijker”

Voor het sociale aspect, de nieuwe manier van samenwerken, is participatie volgens een ambtenaar van RWS meer geschikt dan voor het technische aspect. Daarnaast verschilt de motivatie voor mensen om te participeren ook bij beide aspecten, respondent 5 zegt hierover:

“Het innovatiepaviljoen raakt geen persoonlijk leven, waarbij lokale participatie projecten meer te maken hebben met intrinsieke motivatie, wordt hier meer gekeken naar belangen als: valt hier commercieel iets te halen”

Uit de bovenstaande ervaring blijkt deze ambtenaar niet zeker te zijn of participatie wenselijk is in de context van het innovatiepaviljoen. Enerzijds omdat het innovatiepaviljoen veel technische aspecten bevat, anderzijds omdat minder sprake is van een intrinsieke motivatie bij de leden omdat het innovatiepaviljoen naast de snelweg geplaatst wordt.

Richtlijn 2: Doel van de participatie

Het is lastig om eenzijdig te stellen of het doel van de participatie duidelijk was bij de leden. Hierover heersen diverse opvattingen. Zo zegt respondent 4:

“Een hele natuurlijke omgeving, dus een volledig open agenda was het zeker niet. Wel duidelijke thema 's. We hadden wel al een soort uitgangspunt.”

Ondanks de duidelijke thema's, heerste bij sommige leden onduidelijkheid over het doel van de participatie. Zo zegt respondent 1, een lid van het collectief, het volgende:

“Nou het duurde even voordat we wisten wat de bedoeling was. Er is van te voren niet duidelijk gecommuniceerd wat het doel precies was, los van dat er wat randvoorwaarden waren. En dat is ook waar mensen nu tegen aan lopen.”

Door dit gebrek aan communicatie ontstonden diverse interpretaties van het doel. Respondent 5, ambtenaar van RWS, bevestigt dit:

“Mensen hadden verschillende scopes voor ogen, van: wat is nou de omvang van deze opgave; is het inclusief of exclusief verzorgingsplaats. Hoe ver gaat dit? Kunnen we het over heel Nederland uitrollen. Nou dat betekent dat de scope bij iedereen helemaal verschillend is, en dan ga je langs elkaar geen praten.”

Samenvattend, zijn bij het begin van het project verschillende thema's en kaders meegegeven, deze staan omschreven in de samenwerkingsovereenkomst (bijlage 2). Echter is gebleken dat deze onvoldoende houvast hebben geboden voor de doelstelling. De leden hadden niet duidelijk wat precies de parameters waren van het project.

Richtlijn 3: Analyseren en betrekken van stakeholders

Ambtenaren van RWS hebben hun vraagtekens bij de matchmaking fase van het collectief. Zo hadden zij niet het gevoel dat deze fase helemaal afgerond was, respondent 3 zegt daarover:

“Tijdens de matchmaking, zeiden mensen op een gegeven moment: ik ga niet een jaar lang matchen. Maar dat is wel nodig om elkaar te leren begrijpen en achteraf kun je afvragen of we dat wel voldoende hebben gedaan, is dat lang goed? Kennen we elkaar wel goed genoeg? “

Daarnaast blijkt dat in het collectief geen partijen of zzp'ers aanwezig waren die een belangrijke rol in de bouwfase konden betekenen. Zo zegt respondent 3:

“Wij liepen daar een beetje tegenaan. Doordat wij niet echt een bouwer hadden, konden wij niet die vergunning fase ingaan.

Samenvattend, ontbrak nog kennis en expertise bij de leden die nodig was bij het bouwen van het paviljoen. Dit betekent dat onvoldoende aandacht besteed is aan het analyseren en betrekken van stakeholder.

Richtlijn 4: Legitimiteit van het proces

De legitimiteit is afhankelijk van de plaats die het collectief heeft binnen de reguliere werkwijze en of deze past binnen de huidige strategieën. Respondent 4 zegt het volgende hierover:

“Ja, het was onze verwachting dat we samen op zouden trekken en tot een presentatie zouden komen, dus een echt paviljoen bouwen. En ik besef heel goed dat we behoorlijk naïef geweest zijn in de zin van dat we vanaf het begin niet gesproken hebben over van hoe staan de plannen ten opzichte van de reguliere werkwijze van RWS? Dus we hebben zeg maar niets geborgd of niets af gekaart van kunnen we met de huidige vertrekpunten van een heel alternatief netwerk ten opzichte van een traditionele club, kunnen we daar ooit door een deur.”

De leden erkennen de inzet van het projectteam van RWS, maar binnen RWS als geheel is deze nieuwe manier van samenwerken niet gewaarborgd. Daarnaast is het gemeenschappelijk belang een indicator van legitimiteit. Binnen het doel van het innovatiepaviljoen blijken meerdere subdoelen te zitten voor leden. Zo respondent 7:

“Ik vertrek, maar even weer van mezelf. Ik ben alfa in hart en nieren. En, dat betekent dat ik kick op elk gesprek wat Ik kan voeren, of elke vergadering waar ik een rol in kan spelen en distantiëren is een groot woord, maar ben ik niet degene die die maximaal van de inhoud is. Ik ben veel meer degene die kijkt van: hoe kijkt iemand uit zijn ogen, hoe acteert iemand? Hoe beweegt iemand om op basis daarvan te kijken van waar moet ik rekening mee houden en wat betekent dat voor mij? Het leuke van dat symbiotisch bouwteam om het zo maar steeds nog te noemen of collectief. Is dat daar een aantal andere op een min of meer vergelijkbare manier om tafel zaten. En het was ook een struggle omdat er ook een aantal bèta's om tafel zaten die heel snel vastliepen of gefrustreerd raakte doordat er een aantal anderen zo nodig met elkaar in gesprek waren van wat is het ook plezierig om het op deze manier erover te hebben. Terwijl een techneut zei van: ja, maar dan moet een ontwerp gemaakt worden. En waarom duurt het

zo lang en waarom kan het niet sneller. Als ik dat dat bekijk vanuit sociaal oogpunt of vanuit technisch oogpunt was dat wel moeilijk en waren we weer onvoldoende in staat om te zeggen van, maar nu gaat het even hierover of nu gaat het even hierover.”

Ondanks dat iedereen op de hoogte was dat een paviljoen moest worden gebouwd, waren sommige vooral op het sociale aspect gefocust en andere juist op het technische aspect. Wanneer meer mensen neigen naar het sociale aspect, kan het voorkomen dat het technische aspect minder aandacht krijgt. Zo zei respondent 5:

“Hoe gek het ook klinkt, maar als dat nou het proces verder zou helpen. Zou het collectief waarschijnlijk hebben gezegd, doe maar een totempaal zou Rijkswaterstaat hebben gezegd: van ja maar ik zie het nut niet in van een totempaal. Dus waarom zouden we in hemelsnaam ooit een totempaal gaan bouwen en dan mis je elkaar. Dan betekent dus dat je toch geen gedeelde visie had en dat dat niet aansluit.”

Uit bovenstaande ervaringen blijkt dat de werkwijze van het collectief onvoldoende aansluit bij de reguliere werkwijze van RWS, bovendien zijn zij niet geslaagd in het behartigen van het belang van een innovatiepaviljoen.

Richtlijn 5: Effectief leiderschap: Sponsors, Champions en Facilitators

Sponsors

Binnen het collectief was geen formele autoriteit die de beschikking had tot het budget en voor uitgaven goedkeuring kon geven. Daarnaast is binnen het collectief voor lange tijd geen projectleider aangewezen vanuit RWS, met als gevolg weinig verbinding met RWS als organisatie. Tot slot heeft het projectteam maar beperkt tijd voor het collectief, respondent 3 zegt hier het volgende over:

“Als je dit wilt doen. Dat je dit team wat wij hebben, helemaal vrij moet spelen. We zitten allemaal met andere klussen op onze nek, dan gaat het heel lang duren voordat je stapjes vooruit kan zeggen. “

Respondent 7 ervaarde de formele autoriteit als volgt:

“Maar als je dan ergens staat op een podium en je hebt bepaalde sleutelpersonen nodig om een ja of een nee te krijgen. Beide zijn goed, maar je krijgt het niet. Ook geen nee, er wordt gemaïld en er wordt niet eens antwoord gegeven op die mail. En dat is killing in het bedrijfsleven en ik dacht, dit initiatief is overheid en bedrijfsleven laten samensmelten waarmee je impact kan gaan maken en dat is voor mij compleet misgelopen. Want als je 6 mensen mailt en je krijgt van allen geen antwoord. Nou, dat vind ik echt schadelijk. Weet je, overleg dan intern en dat je in ieder geval mailt van: joh dank voor je inzet. Dit is niet de koers die wij varen. Laten we het op deze manier doen, dus niet vanuit de nee hoor, maar open van wat gaaf dat dit gebeurt. Wij kunnen niet mee zullen we het op die manier doen of wij kunnen wel dit. Gewoon niks, gewoon niks, en dan krijg je het gevoel dat je een verantwoordelijkheid bent van 5 mensen die het ergens op hun bureau hebben die eigenlijk vervelend vinden. Die moeten dan maar deelnemen, want dat is op hun bureau beland.”

Champions

De informele autoriteit werd opgepakt door verschillende leden afhankelijk van de fase van het proces. Respondent 3 zegt daar het volgende over:

“Kijk we hebben natuurlijk verschillende fases. Je hebt bijvoorbeeld de ontwerpfase en het is het idee dat dan de mensen opstaan die daar verstand van hebben.”

Een nadeel van deze benadering is het gebrek aan kennis en ervaring met het bouwen van het paviljoen, geen lid in het collectief had daar verstand van. Hierdoor konden leden hier maar een beperkte leidinggevende rol innemen.

Facilitators

De verbinding tussen het collectief en RWS als organisatie is onvoldoende. Een van de verklaringen is dat vanuit RWS geen neutrale relatiemanager is opgesteld. Respondent 7 zei hier het volgende over:

“Ze hadden alleen de relatiemanager naar voren moeten schuiven, die is er wellicht nu wel, maar die constant in contact staat met het individu. Die constant vraagt wat heb je nodig, waar staat het volgens jou? Wat is volgens jou een volgende stap? Blijf faciliteren en blijf voeden.”

Effectief leiderschap

Samenvattend, blijkt uit de ervaringen van de respondenten dat binnen het collectief geen effectief leiderschap heeft plaatsgevonden. De projectleiders van RWS hebben niet voldoende mandaat meegekregen vanuit de organisatie en beschikte de leden niet over de nodige kennis en ervaring om als informele autoriteit te dienen in de bouwfase. Daarnaast had het collectief geen relatiemanager met een neutrale positie die de belangen en behoeften van de leden kon meenemen.

Richtlijn 6: Zoeken middelen

Bij een kosten-baten analyse in de context van het collectief maakt dat het van belang is de afweging te maken tussen de kosten van het paviljoen en wat dit paviljoen vervolgens oplevert. Bij de kosten van het paviljoen is het van belang rekening te houden met het feit dat aan bepaalde voorwaarden voldaan moet worden voordat het budget daadwerkelijk gebruikt kan worden. Uit de ervaringen van de respondenten blijkt dat het budget voor het paviljoen en de bijbehorende voorwaarden niet duidelijk zijn., zo zegt respondent 7 het volgende:

“Rijkswaterstaat moest in mijn beleving, maar even heel scherp tegenover elkaar te gaan zitten met het risico dat je toch weer in een soort opdrachtgever rol opneemt. Maar dan zouden wij duidelijkheid moeten verwachten, van als er nou bepaalde middelen zijn: wat maakt het dat deze middelen te besteden zijn en dit aan de voorkant meegeven.”

Aan de baten kant heerst daarnaast ook onduidelijkheid, zowel RWS als de leden hebben onvoldoende zichtbaar wat het innovatiepaviljoen voor hen oplevert. Zo zegt respondent 3:

“Met de kennis van nu, hadden we voorafgaande aan een traject inzichtelijk moeten maken wie op welke momenten waarde terugkrijgt. Als je dat inzichtelijk krijgt, kan iedereen wel investeren in eigen tijd en middelen.

Tijdens de vordering van het proces zijn, buiten de middelen verstrekt vanuit RWS, geen financiële middelen bijgekomen. RWS had initieel wel die verwachting, respondent 2 legt dit uit:

“We hebben denk ik steeds uitgedragen en gehoopt dat de leden met aanvullende financiering zouden komen. Niet dat het uit hun eigen zak moet, maar dat andere partijen zouden aanhaken. Zodat wij niet de enige zijn die opzoek moeten naar financiële bronnen.”

Samenvattend was het lastig voor de leden om hun tijd en middelen in te zetten aangezien vooraf onvoldoende in kaart is gebracht wat de kosten en baten betroffen van het innovatiepaviljoen. Naast bovenstaande zijn geen nieuwe financieringsmogelijkheden aangetrokken voor het paviljoen tijdens het proces, met het gevolg dat het collectief vast bleef zitten aan de budget-eisen van RWS wat resulteert in afhankelijkheid.

Richtlijn 7: Regels en structuur

De leden visualiseerden het symbiotisch samenwerken als organisch. Hierdoor zijn geen afspraken op schriftelijke wijze vastgelegd. Respondent 5 RWS zegt het volgende over structuur binnen het collectief:

“Nee binnen het collectief was geen duidelijke planning. Er is ook niemand die daarvan is. Er is geen controle. Er is niet één kernteam. Er is niet iemand die de leider is, zeg maar je merkt dat het heel leuk is om het open en vrij te doen, maar dan merk je ook dat dat er geen afspraak is over initiatief nemen en ook geen afspraken over wanneer we besluiten nemen. En als je gewoon een gedegen proces hebt en zegt, er komt op een gegeven moment een go no go en dan stemmen we met zijn allen plus je gaat nadenken of je erin wilt blijven dat je eruit gaat deze fase, dan zit je in ieder geval heel duidelijk proces neer waarin je heel duidelijk met elkaar stappen kan nemen. En dan moet je daar ook een procesbewaker voor aanstellen en processen klinkt misschien heel saai en blauw, maar ik denk wel dat het hiervoor heel erg helpt, hè?”

Een andere ambtenaar binnen RWS bevestigt dat er nooit een projectleider binnen het collectief is aangewezen omdat binnen het collectief niet de behoefte voor een projectleider of kernteam naar boven kwam. Zowel bij beide partijen, binnen het collectief en bij RWS is geen kernteam opgezet die garant stond voor de waarborging van het proces. In de context van een overheidsorgaan, waarbij een brei aan regelgeving dient als kader, blijkt dat de behoefte voor de leden groot is om aansluiting te vinden bij de procedures van RWS. Respondent 2 stelt:

“Misschien was het toch handiger geweest als we in het ontwerpgroepje, als pionnen daar vaker hadden kunnen aansluiten. Dan hadden zij tijdens het ontwerpproces kunnen bijsturen, en dan bijvoorbeeld kunnen zeggen: het is een mooi ontwerp maar het mist nog adaptiviteit”

Samenvattend blijkt dat binnen het collectief weinig structuur was aangebracht, wat heeft geleid tot onduidelijke verantwoordelijkheden en rolverdelingen. Aangezien RWS een organisatie is met vele regels hebben zij het collectief, in de complexe omgeving waarin zij opereren, niet meegekregen. Dit gaf de leden het gevoel dat naarmate zij richting een eindproduct kwamen, de regels en restricties alleen maar toenamen.

Richtlijn 8: Gebruik inclusieve processen voor diversiteit

Binnen een participatie-netwerk is het belangrijk om een diverse groep te creëren, diversiteit zorgt voor meer expertise; hetgeen waarom RWS dit project niet alleen oppakt. Volgens respondent 1 is dat gelukt:

“Ik denk dat er veel goed is gegaan, en dat we een super diverse groep hebben met allerlei talenten.”

Van belang daarbij is om alle leden aangehaakt te houden. Dit lijkt niet helemaal gelukt. Veel leden hebben een reactieve, observerende rol aangenomen en sommige leden zijn definitief uit het collectief gestapt. Respondent 7 zei het volgende:

“Ze hebben eigenlijk geprobeerd door continu nieuwe meetings te organiseren, dus nieuwe data te prikken om mensen aangehaakt te houden. In mijn geval zijn zij niet geslaagd om mij aangehaakt te houden.”

Uit bovenstaande ervaring blijkt dat RWS door middel van nieuwe bijeenkomsten mensen probeerde te activeren, maar dit blijkt onvoldoende. Een ander belangrijk punt in netwerken zijn de *usual suspects*: door de matchmaking fase heeft RWS een diverse groep stakeholders weten samen te stellen en op die manier de *usual suspects* weten te mijden. Echter blijkt dat tijdens de meetings sommige mensen wel het hoogste woord hebben. Respondent 1 zegt hierover het volgende:

“Waar ik ook een beetje van baal is dat mensen met een negatieve stem veel geluid maken. Want als je negatief bent, heb je vaker wat te zeggen. Dan leest iedereen daar in mee wanneer je een mail stuurt”

Samenvattend, blijkt de groep redelijk divers en zijn door RWS tevergeefs pogingen gedaan om leden aangehaakt te houden. Daarnaast laten de negatieve mensen veel van zich horen in meetings of in mails.

Richtlijn 9: Machtsdynamiek

De agendasetting werd gezamenlijk vorm gegeven, hierdoor krijgen de participanten meer zeggenschap, wat de machtsdynamiek bevordert. In het collectief nemen zowel RWS en de leden de taak op zich om de agenda te vormen. Zo zei respondent 2:

“Een aantal kwamen vanuit ons, en een aantal uit de groep zelf. We hebben nooit in ons eentje de agenda opgesteld.”

Vanwege het feit dat sommige leden in het collectief zitten vanuit hun functie bij RWS en anderen als zzp'ers, ontstaat daar een verschil in gelijkwaardigheid. Zo heeft een ambtenaar geen financieel belang bij het slagen van het innovatiepaviljoen en de zzp'ers wel; dit zorgt voor een verschil in belang bij de leden. Respondent 6 zegt daarover:

“Het was natuurlijk velen malen makkelijk geweest dat we aan de voorkant een situatie hadden gecreëerd van gelijkwaardigheid door aan de voorkant afspraken te maken zodat inkomen geen rol meer speelt.”

Deze waardering van inzet betreft een conflict in het collectief welke onvoldoende is aangekaart. Hierdoor hebben de leden minder vertrouwen in RWS als een gelijkwaardige partner.

Richtlijn 10: Technologie

Het doel van technologie binnen een netwerk is om verbinding met elkaar te zoeken. Echter laat de praktijk zien dat technologie dit juist kan tegen werken. Zo stelt respondent 6:

“Nu heb ik zoiets van zo'n onderwerp moet je niet digitaal afdoen. Je moet elkaar gaan opzoeken. “

Bovenstaande ervaring is gericht op het hybride werken. Het collectief werd door de corona crisis gedwongen elkaar online op te zoeken. Daarnaast kon vanuit RWS niet akkoord gegeven worden op een offerte door verschillende overwegingen, dit nieuws werd per mail gedeeld met de leden. Respondent 6 zegt hier het volgende over:

“Er was toen ook niemand van Rijkswaterstaat die kwam met de melding van: we moeten op hele korte termijn bij elkaar komen en dat leidde wel tot frustratie. “

Bovenstaand citaat uit de interviews wordt bevestigd door de observaties. Na het versturen van de email vanuit RWS heeft het collectief geen reactie teruggegeven. Een mogelijke reden is de opgewekte frustratie bij de leden die deze mail opleverde. Deze frustratie kwam deels voort uit de inhoud van de mail, maar ook omdat de inhoud van de mail niet fysiek besproken werd met het collectief.

Een ander middel wat werd ingezet was een digitale omgeving waar alle leden toegang tot hadden. Op deze omgeving werd informatie uitgewisseld tussen de leden. Deze omgeving droeg bij aan het creëren van een gemeenschappelijk goed doordat deze omgeving speciaal voor de leden is ingericht. Samenvattend kan technologie bijdragen aan het moraal, maar kan het ook een negatieve invloed hebben. In de context van het collectief is onvoldoende geanalyseerd of het online bespreken van onderwerpen voldoende is, of dat het gewenst is om elkaar fysiek te spreken.

Richtlijn 11: Evaluatie

Om te evalueren is het van belang te weten welke uitkomst wenselijk is, op basis van deze uitkomst kan geëvalueerd worden. Dit is lastig in het collectief waar twee doelstellingen heersen: het sociale aspect en technische aspect. Door één aspect te evalueren zonder het andere daarbij te betrekken doet afbreuk aan het proces wat is doorgemaakt. Uit de ervaringen van de respondenten blijkt dat er geen tussentijdse evaluaties zijn geweest vanaf het begin in 2020 tot december 2022. Begin december 2022 heeft RWS de leden uitgenodigd om de voorgaande periode te evalueren. Voor veel leden was de evaluatie aan de late kant, dit blijkt uit de reactieve rol en het stoppen van leden al voorafgaand aan de evaluatie. Voornoemde betekent dat de geleerde lessen, denk aan het conflict betreft de waardering van inzet, niet adequaat zijn

vastgelegd binnen de organisatie van RWS. Alomvattend, is met het sociale aspect nog weinig gedaan, zo zegt respondent 6 het volgende:

“En toen kwam de verbluffende opmerking, ik noem geen namen. Maar dat was de opmerking van: Wij staan hier allemaal autonoom in, dat vinden we interessant en we volgen wat hier gebeurt. Dat vond ik zo verbazingwekkend, alsof dit initiatief helemaal niet doorsijpelde naar de top toe.”

Vanwege het verschil in doelstellingen en ambities tussen RWS en het collectief blijkt het lastig te evalueren aan de hand van één wenselijke uitkomst. Uit observaties bleek de behoefte te bestaan bij de leden en bij de ambtenaren voor een geschreven proces met geleerde lessen, echter bleek deze niet aanwezig te zijn.

Richtlijn 12: Afstemming

Binnen het collectief speelt het gebrek aan afstemming een grote rol. In het collectief zitten gemotiveerde ambtenaren die een projectteam vormen met boven dit projectteam een complexe organisatie. Respondent 1 zegt daar het volgende over:

“Het is meer het systeem waar het in zit. Ik denk dat alle mensen wel willen, maar het systeem en regelgeving en hoe je dingen aanpakt. Die lopen zo enorm vast en zijn zo dichtgetimmerd, dat wat wij willen bijna onmogelijk is.”

Deze ontwerprichtlijn sluit aan bij de legitimiteit van een project. Om een project legitiem te maken is het van belang af te stemmen met de reguliere werkwijze. Doordat dit onvoldoende is gedaan, leveren de leden effort voor een project dat niet is afgestemd binnen de organisatie. Hierdoor opereren RWS en het collectief langs elkaar heen, wat leidt tot miscommunicatie.

5.3 Relatie tussen de rol van RWS en de ontwerprichtlijnen

Hieronder wordt per rol weergegeven op welke ontwerprichtlijn(en) zij invloed hebben. De ontwerprichtlijnen waar de rol geen invloed op heeft zijn vanzelfsprekend weggelaten. Het ontbreken van invloed blijkt uit het niet naar voren komen van een mogelijke relatie tussen de rollen en ontwerprichtlijnen uit de interviews, observaties en documenten.

5.3.1 Regulerende rol

Richtlijn 1: Fit met de context

Aangezien de technische aspecten samengaan met de door RWS opgestelde randvoorwaarden, moet RWS een regulerende rol innemen om deze te waarborgen. Omdat zij deze regulerende rol in moeten nemen in deze fase, moeten de leden voldoen aan deze randvoorwaarden en is weinig ruimte voor innovatie of andere ideeën. Respondent 3 zegt daar het volgende over:

“Niet iedereen heeft te maken met technische aspecten of heeft daar verstand van. Sociale aspecten komen dan ook veel vaker voor, dus daar is participatie misschien ook wel wenselijker”

Het collectief heeft meerdere fases doorgemaakt. In bepaalde fases zijn de sociale aspecten belangrijker en in andere fases juist de technische aspecten. In de fases waar de technische aspecten een belangrijkere rol spelen, neemt RWS sneller een regulerende rol in. Door het gebrek aan ruimte en vrijheid die zij krijgen binnen de uitvoering van de regulerende rol, kunnen vraagtekens worden gezet bij de gepastheid van participatie in deze fases.

Richtlijn 2: Doel van de participatie

RWS heeft te maken met budgetten die gekoppeld zijn aan bepaalde doelstellingen met randvoorwaarden. Om bovenstaande te waarborgen neemt RWS een regulerende rol in, een direct gevolg daarvan is dat het doel van de participatie tot op zekere hoogte afgebakend is. Het overkoepelende doel is dus duidelijk, maar de leden kunnen daarentegen wel invulling geven aan subdoelen ter invulling van het hoofdoel. Respondent 4 zegt daar het volgende over:

“Kijk, zo gauw je in de praktijk terechtkomt en ook mensen van Rijkswaterstaat aanwezig gaan zijn bij die overleggen. Zaten direct erin van er moet iets concreets zijn. Dus je moet werken in termen van: we hebben een doel en het doel was in ons geval een paviljoen creëren waar kennis uitgedragen kan worden, maar ook de omgeving van het paviljoen zou natuur inclusief moet zijn met vrij veel groen er omheen.”

Om de budgetten kunnen uit te geven moet RWS een regulerende rol uitoefenen waarin zij zorgen dat de ideeën aansluiten bij de vooraf bepaalde doelstellingen en randvoorwaarden. Het gevolg hiervan is dat de leden geen input kunnen leveren omtrent de doelstelling; deze staat namelijk vast. Als de leden besluiten een andere richting op te gaan en bijvoorbeeld geen

paviljoen bouwen, zal RWS hier geen akkoord op geven aangezien dit niet omschreven staat in haar doelstellingen. Leden zijn hierdoor verplicht te blijven bij de oorspronkelijke doelstellingen waarbij zij enkel subdoelen kunnen opstellen ten behoeve van de hoofddoelen.

Richtlijn 3: Analyseren en betrekken van stakeholders

Voorafgaand aan het participatieproces heeft RWS een matchmaking gedaan met mogelijke participanten met als doel om vast te stellen of mogelijke participanten een bijdrage konden leveren aan hun doelstelling. Desondanks blijkt uit de interviews dat bepaalde kennis en ervaring ontbreekt binnen het collectief, bijvoorbeeld de kennis van een aannemer of bouwer. RWS heeft hierin geen regulerende rol ingenomen wat blijkt uit het feit dat zij niet hun doelstelling hebben gewaarborgd. Het gevolg van het ontbreken van een regulerende rol heeft ertoe geleid dat niet de juiste partijen aan tafel zitten bij het collectief.

Richtlijn 5: Effectief leiderschap

Een onderdeel van effectief leiderschap is een sponsor: dit betreft een formele autoriteit die is aangesteld om het proces in goede banen te leiden. Omdat RWS eindverantwoordelijk is voor de realisatie van het project en eigenaar is van de grond, kan alleen iemand van RWS de formele autoriteit hebben binnen het collectief. Een andere partij of persoon zou ook de formele autoriteit kunnen krijgen, mits zij dit schriftelijk afspreken met RWS. Echter is dit niet gebruikelijk. Het afwezig zijn van de regulerende rol blijkt uit het lange tijd ontbreken van een projectleider. Doordat RWS eindverantwoordelijk is voor de realisatie, zou deze projectleider de voordehand liggende sponsor (formele autoriteit) zijn. Voornoemde zorgt dat de afwezigheid van de regulerende rol invloed heeft op het ontbreken van een sponsor.

Richtlijn 7: Regels en structuur

RWS neemt de regulerende rol in omdat zij eindverantwoordelijk zijn voor de realisatie van het paviljoen en de bijbehorende randvoorwaarden. In de uitvoering van deze rol moeten zij zorgen dat de ideeën van het collectief passen binnen de doelstellingen en kaders. Dit doen zij door de besluiten te toetsen aan de hand van regels die waarborgen dat RWS zich aan de regelgeving houdt. Doordat RWS de regulerende rol inneemt, nemen de mate van regels en toetsing aan deze regels binnen het collectief toe.

Richtlijn 9: Machtsdynamiek

Door de aanwezigheid van de regulerende rol is de indruk ontstaan onder de leden dat hun inzet niet wordt gewaardeerd. Voornoemde blijkt uit de mogelijkheid dat ondanks een door leden overeengekomen voorstel afgekeurd kan worden door RWS. Kortom, RWS heeft meer beslissingsmacht dan de leden, wat duidt op een onevenredige machtsverhouding. Respondent 6 bevestigt dit:

“En nota bene aan het eind van de streep komt er een IPM die even zwakzinnig zegt dat we het niet gaan doen”

5.3.2 Netwerk-sturende rol

Richtlijn 4: legitimiteit van het proces

De netwerk-sturende rol wordt gekenmerkt door het gebruik van de consent-methode, waarin de beslissingen gezamenlijk gemaakt worden. Ieder lid moet het eens zijn met het besluit, voordat deze aangenomen kan worden. Dit maakt een besluit breed gedragen en draagt daardoor bij aan de ervaring van legitimiteit van het proces. Respondent 7 zegt het volgende:

“En dan wordt dat de nieuwe inbreng waar besloten op moet worden en zo komt altijd iedereen aan het woord. Bij een volledig consent of geen overwegend bezwaar hebben we dus een breed gedragen besluitvorming waar iedereen op aan is.”

Richtlijn 8: gebruik inclusieve processen voor diversiteit

De consent-methode biedt iedereen de mogelijkheid zijn of haar inbreng te geven met betrekking tot de reden dat zij het wel of niet eens zijn met een bepaald besluit en wat zij zouden veranderen. Dit zorgt ervoor dat geen *usual suspects* ontstaan die de leiding nemen in de besluitvorming.

5.3.3 Stimulerende rol

Richtlijn 6: zoeken middelen

Binnen het collectief is onvoldoende inzichtelijk gemaakt wat de kosten en baten zijn van de participatie. Respondent 3 zegt het volgende:

“In het vooruitzicht van de exploitatie is het ons niet gelukt om het rendement inzichtelijk te maken.”

De stimulerende rol probeert middels financiële en niet-financiële middelen personen actief te participeren. De afwezigheid van deze rol binnen het collectief maakt dat onvoldoende in kaart is gebracht wat dit kan opleveren voor de participanten.

Richtlijn 8: gebruik inclusieve processen voor diversiteit

RWS heeft bepaalde leden een betaalde opdracht gegeven waardoor zij actief betrokken werden om een bijdrage te leveren. Zo zegt respondent 2:

“Toen hebben we een aantal keer in het proces zeg maar een interventie gedaan hè? Van oké, dan is het echt even en zo hebben we het ook benoemd om het aan de gang te krijgen, nemen we weer even die opdrachtgeversrol op ons.

Deze betaalde opdracht kenmerkt de stimulerende rol die RWS heeft ingenomen in het collectief.

Richtlijn 9: Machtsdynamiek

Een risico van de stimulerende rol betreft de afhankelijkheid van financiële middelen. Binnen het collectief zorgde deze afhankelijkheid voor een reactieve houding bij de leden. Door diverse bijeenkomsten met het thema vervolgstappen te observeren, kwam duidelijk naar voren dat de leden zich reactief opstelde wanneer financiële compensatie onzeker bleek. De zzp'er verschilt daarbij van de ambtenaar in loondienst die in het collectief zit. Voornoemd verschil is gelegen in het feit dat de zzp'er als zelfstandige ondernemer voordat hij tijd steekt in het project zich afvraagt of dit hem ook wat gaat opleveren. Hierdoor zullen de zzp-leden minder snel geneigd zijn zich proactief op te stellen, omdat zij niet zeker zijn of hun input ook wat oplevert voor hen. De ambtenaren van RWS worden betaald voor hun uren; als deze uren (deels) bestaan uit het realiseren van het paviljoen worden zij in tegenstelling tot de zzp-leden wel met zekerheid uit betaald. Door de afwezigheid van de stimulerende rol vanuit RWS en het niet met zekerheid toekennen van bijvoorbeeld financiële middelen aan de zzp-leden, blijft deze onevenredigheid in waardering standhouden. Voornoemde heeft een negatieve invloed tot gevolg op de machtsdynamiek.

5.3.4 Faciliterende rol

Richtlijn 4: legitimiteit van het proces

RWS heeft onvoldoende de faciliterende rol ingenomen. Het gedachtegoed achter het collectief werd namelijk niet uitgedragen door RWS en drong niet tot de verschillende lagen van de organisatie door. Voornoemde leidde ertoe dat de leden niet op de hoogte waren van de interne werking van RWS. Daarnaast had RWS als overkoepelende organisatie weinig kennis van het collectief. Vanwege het feit dat beide partijen langs elkaar heen werkten, sloten de ideeën van het collectief niet aan bij het beleid van RWS. Respondent 4 zegt daar het volgende over:

“Dus we hebben zeg maar niets geborgd of niets af gekaart van kunnen we met de huidige vertrekpunten van een heel alternatief netwerk ten opzichte van een traditionele club, kunnen we daar ooit door een deur.”

RWS had onvoldoende inzichtelijk welke afdelingen en ambtenaren betrokken hadden moeten zijn. Doordat dit niet duidelijk was kwamen de ideeën en de kern van het collectief niet bij de juiste personen terecht binnen RWS. Hierdoor werd het collectief een netwerk wat wel geïnitieerd is door RWS, maar met onduidelijkheid over wie verantwoordelijkheid was voor dit collectief. Voornoemde zorgde voor een mismatch tussen het collectief en de processen van RWS, wat afbreuk doet aan de legitimiteit van het collectief.

Richtlijn 7: regels en structuur

RWS is een complex overheidsorgaan dat wordt gekenmerkt door vele regels. Hierdoor is het belangrijk om de leden wegwijs te maken binnen deze regels en kaders. Dit is niet gebeurd vanwege de afwezigheid van de faciliterende rol. Dit heeft geleid tot de volgende situatie, geschetst door respondent 6:

“We hadden wel een zekere mate van vrijheid: van ga maar iets ontwerpen. Maar naarmate we daarmee bezig waren, kwamen er eigenlijk toch wel steeds meer zowel administratieve als financiële restricties boven tafel. “

De afwezigheid van de faciliterende rol, wat bijvoorbeeld blijkt uit de onduidelijkheid betreft de toetsingskaders van het IPM-team, zorgt ervoor dat de regels niet (vooraf) meegegeven zijn aan het collectief. Hierdoor konden de ideeën van het collectief niet voldoen aan de regels waarop zijn uiteindelijk beoordeeld zouden worden met als gevolg niet uitvoerbare ideeën.

Richtlijn 10: Technologie

Technologie draagt mogelijk bij aan de verbinding tussen de leden. Tijdens de coronacrisis heeft RWS voor de leden online vergaderingen georganiseerd zodat de leden in het collectief de mogelijkheid hadden om met elkaar in contact te blijven. Voorgaande is een voorbeeld van een situatie waarbij RWS faciliteert door middel van het creëren van een platform met behulp van technologie. Een ander voorbeeld van het gebruik van technologie is het emailverkeer tussen RWS en het collectief, deze vorm van technologie heeft echter juist geleid tot minder verbinding. Zo zei respondent 6:

“En dan wordt het -vergeef mijn duiding- met een simpel mailtje afgedaan van: jongens, het gaat niet door en dit is de overweging.”

Richtlijn 12: afstemming

De laatste richtlijn waar de faciliterende rol invloed op heft betreft de afstemming binnen een netwerk. Het is van belang het collectief af te stemmen op de planning en doelen van RWS omdat RWS de leidende organisatie is. Zoals eerder uiteengezet is de interne structuur van RWS onbekend bij het collectief wat wederom aantoonde dat RWS onvoldoende een faciliterende rol heeft ingenomen. Wat heeft geleid tot een gebrek aan afstemming en miscommunicatie.

5.3.5 Loslatende rol

Richtlijn 2: doel van de participatie

De loslatende rol in het collectief is ingenomen door een groep binnen het collectief die daarbij een eigen doelstelling geformuleerd hebben welke afwijkt van de doelstelling van RWS. Zij opereerde daarmee als zijnde een aparte groep buiten het oorspronkelijk opgezette collectief. Respondent 2 zegt het volgende hierover:

“Dan worden er coalities gevormd met een bepaald doel, subdoel. En dan betrekken ze de verzorgingsplaats erbij wat buiten de scope valt van het innovatiepaviljoen”

Richtlijn 4: legitimiteit van het proces

Vanwege de loslatende rol hebben de leden van de collectief de vrijheid om ideeën uit te zoeken en uit te werken. Desondanks werkt RWS met budgetten die verbonden zijn aan bepaalde doelstellingen met bijbehorende randvoorwaarden. De ideeën moeten uiteindelijk getoetst worden aan de randvoorwaarden, wat ertoe kan leiden dat de ideeën niet aansluiten bij het beleid van RWS. Respondent 5 legt dit uit:

“Zo werd vorige week gezegd, dan hadden we het allerliefste als eerste ding, een totempaal willen neerzetten. Ik snap die gedachte, want dan heb je iets gedaan met elkaar en dat is voor het symbiotische heel mooi. Maar ik denk dat Rijkswaterstaat nooit goedkeuring zou hebben gegeven voor het neerzetten van een totempaal.”

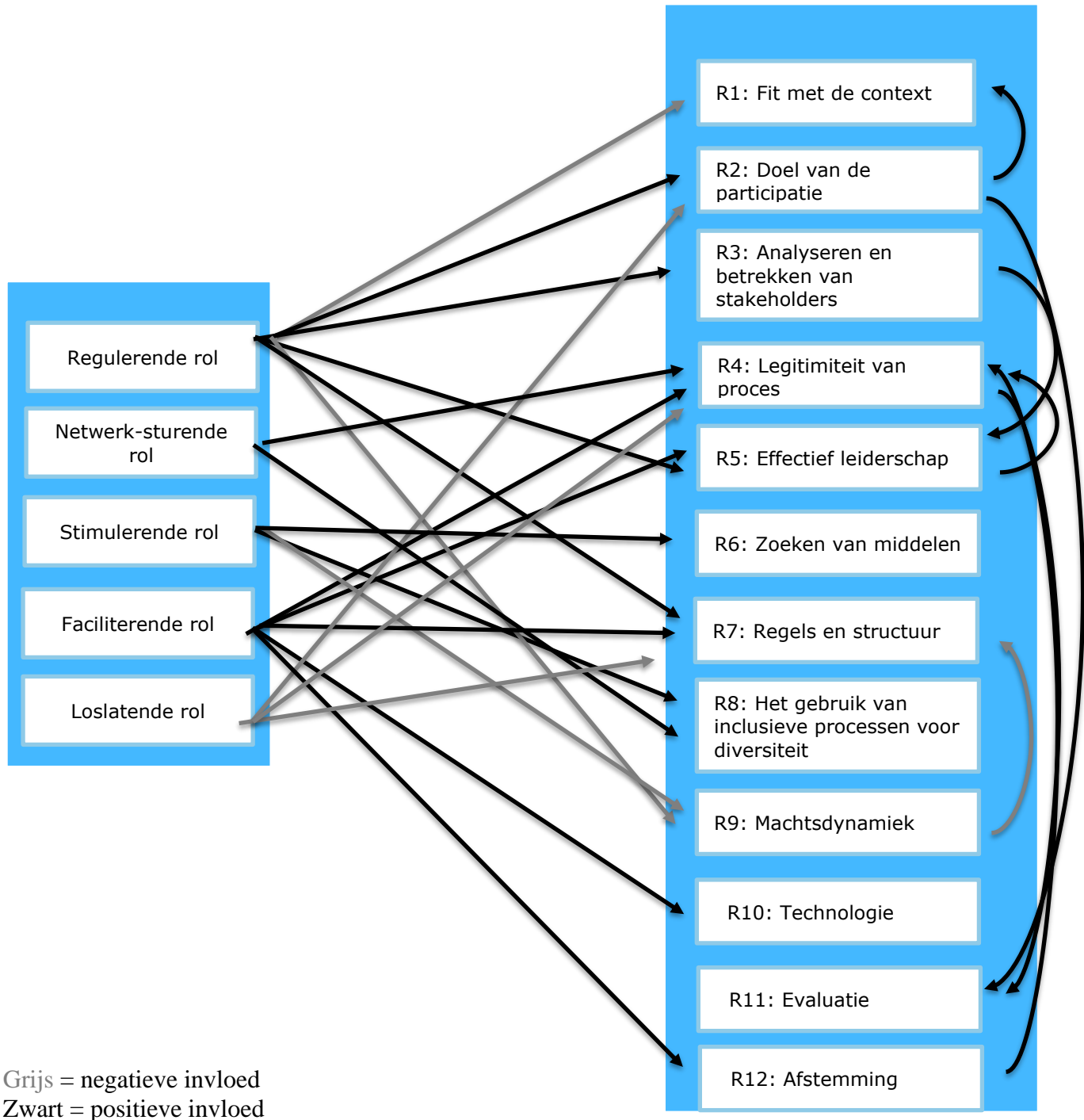
Kortom, wanneer de leden afkeurende terugkoppeling ontvangen over hun ideeën, neemt hun gevoel van legitimiteit van het proces af.

Richtlijn 7: Regels en structuur

RWS heeft een loslatende rol ingenomen door het collectief los te laten zonder meegegeven kaders. Deze rol van RWS leidde ertoe dat de plannen van het collectief niet paste binnen de vereiste kaders initieel opgesteld door RWS.

5.4 Slotanalyse

Onderstaande figuur (figuur 2) geeft de onderlinge relatie tussen de rollen en de ontwerprichtlijnen weer. Na de schematische weergave van de relaties worden alle onderlinge relaties onder figuur 2 uitgebreid toegelicht.



Figuur 2: Relatie tussen rollen en ontwerprichtlijnen

Figuur 2 geeft weer dat één rol mogelijk invloed heeft op meerdere ontwerprichtlijnen en tegelijkertijd ook dat één ontwerprichtlijn mogelijk wordt beïnvloed door meerdere rollen. Daarnaast blijkt uit figuur 2 dat ontwerprichtlijnen ook beïnvloed kunnen worden door andere ontwerprichtlijnen, dit wordt verder uitgelegd onder de ontwerprichtlijnen waar dit betrekking op heeft. Hieronder worden voornoemde relaties geanalyseerd.

De **fit met de context** blijkt enkel beïnvloed te worden door de regulerende rol. Een verklaring hiervoor is mogelijk dat de regulerende rol in tegenstelling tot de andere rolopvattingen uitgaat van een overheid die randvoorwaarden en regels moet opstellen en waarborgen. De andere rollen geven participanten meer vrijheid om inbreng te leveren, vandaar dat bij deze rollen participatie wenselijker is.

Het **doel van de participatie** wordt beïnvloed door twee rollen: regulerend en loslatend. De regulerende rol van RWS zorgt ervoor dat het doel van de participatie is ingekaderd en het hoofddoel niet kan veranderen. Binnen de regulerende rol kan het collectief enkel subdoelen opstellen die het hoofddoel moeten bevorderen. Daarentegen wordt bij de loslatende rol door de leden op eigen initiatief een nieuw doel gestart buiten de scope van het oorspronkelijke doel. Vanwege de beperkte vrijheid die de participanten hebben om binnen de scope doelen op te stellen, blijkt dat het doel van de participatie ook invloed heeft op de fit met de context.

Het **analyseren en betrekken van stakeholders**, wordt beïnvloed door de regulerende rol. RWS heeft een duidelijk doel voor ogen, het bouwen van een innovatiepaviljoen. Om deze doelstelling te waarborgen moeten de juiste partijen meewerken. Echter blijkt dat RWS onvoldoende een regulerende rol heeft ingenomen waardoor de nodige kennis en ervaring over de realisatie van een paviljoen ontbrak. Hierdoor is het collectief enige tijd vastgelopen en moest kennis en expertise extern gezocht worden. Het inschakelen van andere partijen zoals aannemers van buitenaf gaf leden het idee dat hun inzet niet gewaardeerd werd.

De **legitimiteit van het proces** wordt beïnvloed door de netwerk-sturende rol, de faciliterende rol en de loslatende rol. Dit is een van de twee richtlijnen waar drie rollen invloed op hebben, dit geeft de relevantie van de richtlijn aan binnen het collectief. De toepassing van de netwerk-sturende rol zorgt voor een besluitvorming waarbij iedereen een bijdrage kan leveren. Voornoemde resulteert in een breed gedragen besluitvorming; dit betreft één aspect van de legitimiteit. Het andere aspect betreft het aansluiten bij geldende strategieën en beleid. Een ontoereikende faciliterende rol vanuit RWS zorgt voor het ontbreken van verbinding tussen het collectief en RWS als organisatie. De ontbrekende verbinding leidt tot discrepantie tussen de besluiten en het beleid van RWS. De invloed van de loslatende rol hangt nauw samen met die van de faciliterende rol. Doordat RWS in de verkennende fase de leden veel vrijheid gaf om

te experimenteren kwamen de leden met onhaalbare ideeën omdat deze niet aansloten bij de strategie van RWS.

Effectief leiderschap wordt beïnvloed door twee rollen: regulerend en faciliterend. De afwezigheid van de regulerende rol blijkt uit het onvoldoende waarborgen van de doelstelling en van het proces. Een voorbeeld hiervan is het ontbreken van een projectleider binnen het collectief voor een bepaalde periode. Hierdoor is het voor de participanten onduidelijk wie de sponsor van dit project is. De faciliterende rol heeft zoals de naam doet vermoeden invloed op de facilitators, maar omdat RWS onvoldoende verbinding heeft gecreëerd tussen RWS en het collectief zijn geen facilitators aangesteld. Hierdoor heeft niemand gekeken naar de behoeften van de leden en worden de leden van het collectief niet op de hoogte gebracht van ontwikkelingen binnen RWS en andersom. De facilitators hebben daarnaast invloed op de legitimiteit van het proces. De laatst overgebleven leider is de champion, deze wordt niet beïnvloedt door een rol maar door een andere richtlijn: analyseren en betrekken van stakeholders. Een champion is de aangewezen persoon om informeel de leiding te nemen, echter blijkt bij niemand de nodige kennis en ervaring aanwezig om leiding te geven in de bouwfase van het paviljoen. Samenvattend blijkt dat in onvoldoende mate effectief leiderschap heeft plaatsgevonden, dit heeft geleid tot een reactieve houding bij de leden omdat niemand actief de leiding pakte. Deze reactiviteit heeft ervoor gezorgd dat in deze fase langzaam vooruitgang werd geboekt.

Het **zoeken van middelen** wordt beïnvloed door de stimulerende rol. De stimulerende rol gaat als enige uit van een overheid die de participanten motiveert aan de hand van geld of andere middelen. Door de afwezigheid van de stimulerende rol wisten leden van het collectief niet wat het innovatiepaviljoen hen zou opleveren. Dit had vooral invloed op de zzp'ers. Deze vonden het lastig tijd beschikbaar te maken voor het collectief, niet wetende wat zij terug krijgen. Hierdoor konden zij minder tijd steken in het collectief, dan wanneer zij een duidelijke opdracht zouden krijgen met een duidelijke vergoeding.

De **regels en structuur** worden beïnvloed door de regulerende, faciliterende en de loslatende rol. De regulerende rol heeft invloed doordat de plannen van de participanten worden beoordeeld aan de hand van bepaalde regels. De invloed van de faciliterende en loslatende rol volgt nagenoeg dezelfde beredenering als bij richtlijn: de legitimiteit van het proces. Vanwege het gebrek aan verbinding tussen RWS en het collectief sluiten de regels en plannen van het collectief niet aan op de opgestelde kaders van RWS. Voornoemde doet ook afbreuk aan de legitimiteit, vandaar dat deze richtlijn invloed heeft op richtlijn 4: legitimiteit van het proces.

Het gebruik van inclusieve processen voor diversiteit wordt beïnvloed door de netwerk-sturende rol en de stimulerende rol. Beide rollen activeren de leden, de netwerk-sturende rol doet dit door iedereen aan het woord te laten en de stimulerende rol zorgt voor een betaalde opdracht voor de participanten. Door iedereen de mogelijkheid tot inbreng te bieden zijn zij sneller bereid een actieve bijdrage te leveren, doordat een besluit pas met hun goedkeuring aangenomen wordt. Daarnaast geeft een betaalde opdracht de leden van het collectief de zekerheid dat zij betaald zullen worden mits zij voldoen aan de opgestelde voorwaarden. Wanneer zij deze zekerheid hebben zijn de leden minder terughoudend met het inzetten van uren.

De **machtdynamiek** wordt beïnvloed door de regulerende rol en de stimulerende rol. Beide rollen zorgen voor ongelijkwaardigheid tussen de verhoudingen tussen RWS en het collectief. RWS heeft een finale stem wanneer iets is besloten door het collectief, wat betekent dat RWS meer beslissingsmacht heeft. Daarnaast zorgt de afwezigheid van de stimulerende rol dat de ambtenaren regulier uitbetaald worden voor hun inzet binnen het collectief in tegenstelling tot de andere leden. Voornoemde creëert verschillende verhoudingen en andere belangen. Vanwege deze verschillen in belangen neemt de kwaliteit van de samenwerking af doordat de partijen zich niet kunnen inleven in de ander. Wanneer bovenstaande zich voordoet zou RWS hypothetisch gezien kunnen besluiten het innovatiepaviljoen neer te zetten zonder hulp van de participanten. Doordat de leden van het collectief dit niet zouden kunnen besluiten valt te spreken van onevenredige machtsverhoudingen.

Technologie wordt beïnvloed door de faciliterende rol omdat RWS verbinding wil onderhouden met het collectief. In corona tijd probeerde zij door middel van online meetings onderlinge verbinding te organiseren. De afwezigheid van de faciliterende rol kan daarentegen zorgen voor een ongewenste toepassing van technologie: denk daarbij aan communicatie per mail van gevoelige onderwerpen zoals onvrede. Door bepaalde zaken af te doen per mail, kregen de leden het gevoel dat zij niet serieus werden genomen. Daarnaast kunnen mails makkelijk op verschillende manieren geïnterpreteerd worden, Dit leidde ertoe dat de leden de indruk kregen dat zij in de vervolgstappen geen rol hadden, hierdoor voelden zij zich niet betrokken. Voornoemde doet dan ook afbreuk aan richtlijn: het gebruik van inclusieve processen.

De **Evaluatie** wordt niet beïnvloedt door een rol maar door twee andere richtlijnen. Dit betreft de legitimiteit van het proces en het doel van de participatie. Doordat de legitimiteit van het proces niet gewaarborgd wordt, sluiten de ideeën niet aan bij het beleid van RWS. Hierdoor ontstaat het eerste aspect van de evaluatie, namelijk dat de ideeën niet tot uitvoering komen.

Het tweede aspect is dat participatie-uitkomsten geëvalueerd dienen te worden aan de hand van de doelstelling. Dit betekent dat het doel van de participatie invloed heeft op de evaluatie.

Afstemming wordt beïnvloed door de faciliterende rol. RWS heeft onvoldoende deze faciliterende rol ingenomen waardoor het collectief en RWS niet op elkaar ingespeeld zijn, wat leidt tot miscommunicatie. Het gebrek aan afstemming leidt daarnaast tot een afname van legitimiteit omdat het gedachtegoed van het collectief niet gewaarborgd wordt binnen RWS als overkoepelende organisatie.

Bovenstaande geeft weer hoe bepaalde aspecten van de vijf rollen van invloed zijn op de ontwerprichtlijnen van een participatieproces. Uit bovenstaande blijkt niet hoe RWS zich verhoudt tot de aspecten van de vijf rollen. Uit de resultaten blijkt dat RWS kenmerken van verschillende rollen inneemt om haar rol in te kleden binnen het collectief waarbij maar bepaalde aspecten van de rollen worden vervuld. Logischerwijs worden de overige aspecten van de verschillende rollen niet door RWS vervuld. Een voorbeeld van voornoemde is de toepassing van de stimulerende rol: leden worden door betaalde opdrachten gestimuleerd om een bijdrage te leveren. Echter wordt niet voldaan aan een ander aspect van de stimulerende rol, zijnde het aanwezig zijn van een duidelijk overzicht van de kosten en baten. Een ander voorbeeld is de loslatende rol, zoals benoemd in 5.1 zou het voor RWS onmogelijk moeten zijn de loslatende rol in te nemen. Echter komen bepaalde aspecten van de loslatende rol in bepaalde fases, zoals de verkennende fase, naar boven. Een andere constatering met betrekking tot de toepassing van de rollen betreft de inconsistentie. RWS heeft geen enkele rol consistent ingenomen tijdens het gehele participatieproces. Een voorbeeld daarvan is dat RWS tijdens de verkenningsfase de participanten veel vrijheid heeft gegeven: dit is kenmerkend voor de loslatende rol. Wanneer de ideeën vervolgens omgezet moeten worden in beleid of in een aanbesteding, moet worden getoetst of deze ideeën passend zijn binnen de kaders van RWS. Het beoordelen aan de hand van reguliere werkwijze en procedures (de kaders) kenmerkt een andere rol: een regulerende rol. Afhankelijk van de situatie kan RWS kiezen voor kenmerken van een bepaalde rol. Een voorbeeld hiervan is dat RWS in de uitvoerende fase geen andere kenmerken kan innemen dan die van de regulerende rol. Het gevolg van deze inconsistentie betreft de mismatch met de verwachtingen die de leden krijgen. In bovenstaand voorbeeld steekt het collectief veel tijd in het uitwerken van ideeën door de verwachting die ontstaat vanuit de vrijheid van de loslatende rol. Het idee bestaat dat de ideeën uitgevoerd gaan worden. Wanneer blijkt dat veel van deze ideeën niet haalbaar zijn volgens toetsingskaders concluderen de leden dat hun inzet voor niks is geweest. Hierdoor raken leden hun vertrouwen kwijt, wat afbreuk

doet aan de samenwerking. Vandaar dat in de analyse ook gesuggereerd wordt dat RWS bepaalde rollen juist had moeten innemen. Deze suggesties dienen om aan te geven hoe zij de inconsistentie van haar rol hadden kunnen voorkomen.

Kortom, RWS wisselt regelmatig van rol. Ondanks deze wisseling blijkt uit de resultaten dat de regulerende rol de meeste invloed heeft op de ontwerprichtlijnen. De regulerende rol heeft invloed op 6 richtlijnen. Een van de verklaringen hiervoor is dat de andere rollen verwachtingen creëren, die worden weggenomen zodra weer wordt omgeschakeld naar de regulerende rol. Voornoemde blijkt uit de situatie waarbij RWS een idee van vrijheid wekt bij de leden wanneer zij de loslatende rol inneemt, terwijl uiteindelijk wettelijke kaders en richtlijnen (beperkingen van de vrijheid) gevolgd dienen te worden. Wanneer verder in het proces door RWS de regulerende rol weer wordt ingenomen, blijkt dus dat deze verwachtingen van vrijheid niet waargemaakt worden. De omschakeling in het proces maakt het effect dat de regulerende rol op de richtlijnen heeft groter. Het gevolg hiervan is dat leden in het vervolg ervan uitgaan dat RWS de genomen besluiten en uitgewerkte ideeën toch niet gaat uitvoeren. Voornoemde geeft de leden de indruk dat het innemen van een proactieve houding niet loont. Het collectief wacht eerst duidelijkheid vanuit RWS af, terwijl RWS op basis van gelijkwaardigheid een proactieve houding verwacht. Deze verhouding zorgt ervoor dat er weinig vooruitgang geboekt werd en na twee jaar nog steeds geen innovatiepaviljoen is gerealiseerd.

Hoofdstuk 6: Conclusie en discussie

6.1 Conclusie

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Hoe beïnvloedt de rol van RWS de ontwerprichtlijnen van participatie-netwerken in de context van het door RWS opgezette collectief?

Aangezien RWS meerdere kenmerken gebruikt voor de invulling van haar rol binnen het collectief is het formuleren van één antwoord op de hoofdvraag ingewikkeld. Wel kan worden gesteld dat uit dit onderzoek blijkt dat het regulerende karakter van de rol van RWS de meeste invloed heeft op de richtlijnen. Tijd speelt daarbij een belangrijke rol. De rol van RWS verandert namelijk door de tijd heen. Een concreet voorbeeld betreft de netwerk-sturende rol van RWS tijdens de verkenningsfase: aan de hand van de consent-methode mocht iedereen inbreng leveren en werd uiteindelijk een besluit genomen waar iedereen achter stond. Om dit besluit vervolgens daadwerkelijk te realiseren moet RWS haar akkoord geven op basis van de traditionele randvoorwaarden die kenmerkend zijn voor de regulerende rol. Doordat het besluit van de leden door RWS tegengehouden kan worden, ontstaat bij de leden het idee dat de macht niet eerlijk is verdeeld. Voornoemde verandering van een netwerk-sturende rol naar een regulerende rol resulteert in een verandering van de machtsdynamiek. Samenvattend blijkt uit dit onderzoek dat de wisseling van een rol naar de regulerende rol veel invloed heeft op de richtlijnen met als consequentie dat de verwachtingen van de leden niet waargemaakt kunnen worden. Door de gebleken invloed op de richtlijnen stellen leden zich reactiever op, doordat zij geen vertrouwen hebben dat hun input loont. Terwijl RWS wacht op initiatief vanuit het collectief, zijn de leden afwachtend met het nemen van initiatief doordat zij de indruk hebben gekregen dat hun tijd en moeite niets gaat opleveren: zowel niet in geld als in de fysieke oplevering van het innovatiepaviljoen. De huidige rol van RWS wordt gekenmerkt door een inconsistente toepassing van uiteenlopende kenmerken van rollen, met als gevolg dat de ontwerprichtlijnen niet de aandacht hebben gekregen die nodig is. Dit zal leiden tot participatie-uitkomsten die niet wenselijk zijn binnen de kaders van de doelstelling van RWS.

6.2 Aanbevelingen

- Zoals hierboven beschreven heeft de wisseling van de rol van RWS een grote invloed op de ontwerprichtlijnen, voornamelijk omdat een rol bepaalde verwachtingen creëert.

De wisseling van rollen is soms onvermijdelijk, in die gevallen is het belangrijk om voor een transparante rolwisseling te zorgen. Transparantie kan worden bereikt door aan het begin een proces vast te stellen met bepaalde vooraf vastgestelde stappen en daarbij de behorende rollen die ingenomen worden tijdens deze stappen. Het vooraf doornemen van de vastgestelde stappen met de participanten zorgt dat de verwachtingen vooraf beheerst worden. Het is aan te raden dit proces te doorlopen tijdens de matchmakingfase, dan kunnen de mogelijke participanten meteen beslissen of deze werkwijze hen bevalt. Voornoemde betekent dat RWS vooraf moet weten wie uiteindelijk beslist, wanneer en onder welke voorwaarde het budget vrijkomt. Als onduidelijkheid heerst over de randvoorwaarden van het budget wordt in de verkennende fase bepaalde kaders meegegeven die mogelijk niet kloppen. Wanneer blijkt dat de plannen worden beoordeeld op basis van randvoorwaarden die niet meegegeven zijn, neemt ondanks dat de rolwisseling is aangekondigd de legitimiteit van het proces af. Voornoemde maakt duidelijkheid omtrent de randvoorwaarden van het project en het budget cruciaal.

Concreet is het belangrijk van te voren te communiceren wanneer welke rol ingenomen gaat worden, de voorkeur gaat ernaar uit om dit zo vroeg mogelijk in het proces te doen. De voorwaarde hierbij is dat RWS weet wat de randvoorwaarden zijn van het project. Wanneer dit het geval, kan tegen de leden gezegd worden: *“RWS neemt in de verkennende fase een netwerk-sturende rol in. Dit betekent dat jullie gezamenlijk beslissingen mogen maken over subdoelen, deze subdoelen en besluiten moeten voldoen aan bepaalde randvoorwaarden die jullie meekrijgen. Vervolgens om de plannen te realiseren neemt RWS de regulerende rol in, mede doordat RWS het budget heeft en eigenaar is van de grond, concreet houdt dat in dat RWS gaat kijken of de plannen voldoen aan de randvoorwaarden die zijn meegegeven. Wanneer dit het geval is kunnen de plannen uitgevoerd worden.”* Door middel van toepassing van (een soortgelijke) voorbeeld tekst worden de verwachtingen vooraf beheerst. De aankondiging van een rolverandering die gaat plaatsvinden met bijbehorende gevolgen maakt dat de randvoorwaarden duidelijk zijn en daardoor weten de leden waarop de plannen beoordeeld zullen worden.

- Daarnaast is het voor RWS van belang om rekening te houden met de context van het participatieproces; organisatie-gestuurd netwerk. RWS heeft dit participatieproces geïnitieerd en zij hebben het grootst belang bij de realisatie van het paviljoen. De

basiscondities die aanwezig zijn: het bezitten van grond en het hebben van een budget, bevestigt deze context. De context maakt dat bepaalde rollen, zoals de loslatende rol niet passend zijn om in te nemen. Een voorbeeld van de loslatende rol die is ingenomen is: de leden zonder kaders vrijheid geven in de verkennende fase. RWS werkt met een bepaald budget waar bepaalde randvoorwaarden aanzitten, door ervoor te kiezen deze niet mee te geven aan de leden, wordt de verwachting gecreëerd dat er geen randvoorwaarden zijn. Het is daarom belangrijk dat RWS geen signalen afgeeft die dit zouden kunnen suggereren. Concreet betekent voornoemde dat de leden herinnerd dienen te worden dat de vrijheid die zij krijgen beperkt is door bepaalde randvoorwaarden als kaders. Doormiddel van het schriftelijk vastleggen van de kaders, beperkt RWS de mogelijkheid tot verschillende interpretaties van de kaders. Daarnaast is het voordeel van het schriftelijk vastleggen dat geen discussie kan ontstaan rondom de randvoorwaarden. Bovenstaande heeft tot gevolg dat de leden meer transparantie ervaren vanuit RWS en ideeën sneller tot uitvoering worden gebracht.

6.3 Reflectie

Uit de literatuur blijkt dat een overheid die een participatieproces initieert twee rollen kan aannemen: regulerend en netwerk-sturend (Mees et al.,2019). In de praktijk blijkt dat RWS daarnaast drie rollen toepast: stimulerend, faciliterend en loslatend. Mees et al.(2019) geeft aan dat overlap mogelijk ontstaat tussen de vijf rollen, dit is een verklaring voor het feit dat iedere rol toegepast wordt binnen het collectief. Tijd blijkt uit dit onderzoek een belangrijke rol te spelen op de ontwerprichtlijnen. Voor vervolgonderzoek is het interessant om de invloed van de wisseling van rollen te onderzoeken. De reden voor vervolgonderzoek is gelegen in het feit dat de regulerende rol veel invloed heeft op de ontwerprichtlijnen, maar nog onduidelijk is waar dit door komt. Mijns inziens bestaan hiervoor twee mogelijke verklaringen:

i. de invloed komt vanuit de kenmerken van de regulerende rol of ii. een andere rol creëert verwachtingen die niet haalbaar blijken wanneer RWS de regulerende rol inneemt. Mees et al. (2019) geeft aan dat lokale overheden momenteel bezig zijn met het experimenteren van de stimulerende, faciliterende en loslatende rol. Uit dit onderzoek blijkt dat, naast lokale overheden, RWS als landelijke overheid hier ook mee aan het experimenteren is; dit wordt duidelijk doordat zij geen één rol consistent innemen. Uit vervolg onderzoek moet blijken of dit ‘experimenteren’ met rollen inderdaad leidt tot een voortdurende wisseling tussen rollen. Verder moet blijken of deze wisseling tussen rollen bij andere participatieprojecten ook invloed heeft op de ontwerprichtlijnen. Mijns inziens zijn publieke instanties als RWS, waarbij

projecten veel organisationele grenzen worden overschreden nog in de experimenterende fase omtrent het gebruiken van participatie. Om de wisseling van rollen verder te onderzoeken, wordt aangeraden te kijken naar soortgelijke instanties waar participatie niet gebruikelijk is. Verwacht wordt dat deze instanties ook meerdere rollen innemen deels door de verschillende afdelingen die betrokken zijn en deels door de nieuwigheid van participatie.

Bryson et al. (2012) stelt dat de ontwerprichtlijnen toegepast dienen te worden aan de hand van de context. Uit figuur 2 blijkt dat twee richtlijnen beïnvloedt worden door drie rollen, dit betreffen richtlijn 4: legitimiteit van het proces en richtlijn 7: regels en structuur. Mogelijk betekent dit dat deze richtlijnen belangrijker zijn dan de andere richtlijnen in de context van organisatie-gestuurde netwerken. Omdat deze relatie niet zeker is, wordt hier geen aanbeveling op geformuleerd. Vervolg onderzoek is nodig om te achterhalen of bepaalde richtlijnen meer invloed hebben op de participatie-uitkomsten dan andere richtlijnen afhankelijk van de context van het netwerk. Door de hoeveelheid aan ontwerprichtlijnen wordt aanbevolen een selectie van ontwerprichtlijnen te nemen en deze nader te onderzoeken in een participatieproject. Wanneer deze selectie bestaat uit bijvoorbeeld 6 ontwerprichtlijnen, kan gekozen worden de overige 6 ontwerprichtlijnen te onderzoeken bij een ander soortgelijk participatieproject. De voorkeur is dat deze participatieprojecten plaatsvinden of plaats hebben gevonden bij dezelfde organisatie, en liefst zelfs afdeling. Dit vermindert de mogelijke invloed van andere factoren. Daarnaast kan gekozen worden om in plaats van te focussen op de gehele duur van een participatieproces, te kiezen voor een fase. Dit biedt de kans meer te focussen op de wisseling van rollen en sluit eventuele invloed van de wisseling van fases uit.

Tot slot blijkt dat richtlijn 12: evaluatie, niet beïnvloedt wordt door de rol van RWS. Een mogelijke verklaring waarom de rollen van de overheid geen invloed hebben op de evaluatie van het proces is simpelweg vanwege het feit dat geen tot weinig evaluatie heeft plaatsgevonden. Het ontbreken van een evaluatie maakt het niet mogelijk dit te koppelen aan een van de rollen zonder speculatief te worden. In tegenstelling tot de rollen blijken bepaalde ontwerprichtlijnen wel invloed te hebben op de richtlijn evaluatie. Deze ontwerprichtlijnen worden wel beïnvloedt door rollen, mogelijk betekent dat er een indirecte relatie bestaat tussen de rollen en de richtlijn evaluatie. Kortom, voor vervolgonderzoek is het interessant verder te kijken naar de invloed van de rollen op evaluatie, meer specifiek naar casussen waar wel geëvalueerd is.

Literatuurlijst

- Albrechts, L. (2012). Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. *Planning Theory*, 12(1), 46–63. <https://doi.org/10.1177/1473095212452722>
- Baarda, B., Goede, M., de Goede, M. & Van der Hulst, M. (2017). *Basisboek interviewen*. Nederland: Noordhoff Uitgevers.
- Babbie, E. (2016). *The practice of social research*, 14th edition. Wadsworth: Cengage Learning.
- Boeije, H. (2014). *Analysis in qualitative research*. Londen, Verenigd Koninkrijk: SAGE Publications Ltd.
- Boon, F. P., & Dieperink, C. (2014). Local civil society based renewable energy organisations in the Netherlands: Exploring the factors that stimulate their emergence and development. *Energy Policy*, 69, 297–307. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2014.01.046>
- Boyne, G.A., & Richard M. Walker. 2010. Strategic Management and Public Service Performance: The Way Ahead. Special issue, *Public Administration Review* 70: 185–92.
- Bryson, J. M., Quick, K. S., Slotterback, C. S., & Crosby, B. C. (2012). Designing Public Participation Processes. *Public Administration Review*, 73(1), 23–34. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02678.x>
- Creswell, J. W. (2012). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Sage publications
- Creswell, J.W. & Poth, C.N. (2018). *Qualitative inquiry & research design: Choosing among five approaches*. Fourth edition. London: Sage.
- Cooper, C.A. & Nownes, A.J.(2003). Citizen Groups in Big City Politics. *State and Local Government Review* 35(2): 102–11.
- Cooper, T. L. 1979. The Hidden Price Tag: Participation Costs and Health Planning. *American Journal of Public Health* 69(4): 368–74.
- Edelenbos, J., & van Meerkerk, I. (2016). Introduction: three reflecting perspectives on interactive governance. In J. Edelenbos, & I. Van Meerkerk (Eds.), *Critical Reflections on Interactive Governance. Self-organization and Participation in Public Governance* (pp. 1-28). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781783479078.00006>
- Fernandez, S & Rainey, G. (2006). *Managing Successful Organizational Change in the Public Sector: An Agenda for Research and Practice*. Public
- Graddy, E.A., & Chen, B.(2006). Influences on the size and scope of networks for social service delivery. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16:533–52. *Administration Review* 66(2): 1–25.
- Innovatiepaviljoen*. (z.d.). Rijkswaterstaat - InnovA58. Geraadpleegd op 7 november 2022, van <https://www.innova58.nl/innovatie+nieuw/proeftuin/innovatiepaviljoen/default.aspx>
- Jun, K. N. & Bryer, T. (2016). Facilitating Public Participation in Local Governments in Hard Times. *The American Review of Public Administration*, 47(7), 840–856. <https://doi.org/10.1177/0275074016643587>
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid. (2018, september). *Nieuwe tijden, nieuwe overheidsinstrumenten?* Geraadpleegd op 15 september 2022, van <https://www.kimnet.nl/publicaties/notities/2018/09/03/nieuwe-tijden-nieuwe-overheidsinstrumenten>
- Klijn, E-H, & van Twist, M.J.W. (2007). Publiek-Private Samenwerking in Nederland. *M & O: tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid*, 156–170. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1765/15711>

- Lowndes, V., Pratchett, L. & Stoker, G. (2006, april). Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation Schemes: The CLEAR Framework. *Social Policy and Society*, 5(2), 281–291. <https://doi.org/10.1017/s1474746405002988>
- Mees, H. L., Uittenbroek, C. J., Hegger, D. L. & Driessen, P. P. (2019, 21 februari). From citizen participation to government participation: An exploration of the roles of local governments in community initiatives for climate change adaptation in the Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 29(3), 198–208. <https://doi.org/10.1002/eet.1847>
- Nutt, P.C. (2002). *Why Decisions Fail: Avoiding the Blunders and Traps That Lead to Debacles*. San Francisco: Berrett-Koehler
- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press
- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, 24, 1073- 1087.
- Peters, M. Fudge, S. & Hoffman, S.M. (2013). The persistent challenge of encouraging public participation in the low-carbon transition, *Carbon Management*. 4:4, 373-375, DOI: 10.4155/cmt.13.32
- Provan, K. G. & Kenis, P. (2007, 29 juni). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Raeymackers, P. (2015). Should I stay or should I go? *A Qualitative Analysis of legitimacy in a shared participant-governed Network*. *Human Service Organizations : Management, Leadership & Governance*, 40(3), 267-280. <https://doi.org/10.1080/23303131.2015.1117553>
- Rijkswaterstaat. (z.d.) Symbiotisch bouwen collectief krijgt vorm. InnovA58. Geraadpleegd op 11 oktober 2022, van <https://innova58.mett.nl/Nieuws/1898027.aspx?t=Symbiotisch-bouwen-collectief-krijgt-vorm>
- Rijkswaterstaat. (z.d.) <https://www.innova58.nl/innovatie+nieuw/proeftuin/innovatiepaviljoen/default.aspx>
- ROB. (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Raad Openbaar Bestuur. ISBN 978–90–5991-072-0
- Da Silva, D., Horlings, L.G. The role of local energy initiatives in co-producing sustainable places. *Sustain Sci* 15, 363–377 (2020). <https://doi.org/10.1007/s11625-019-00762-0>
- Sorensen, E. (2020). *Interactive Political Leadership: The Role of Politicians in the Age of Governance*. Oxford University Press.
- Thomas, J. C. (2012). *Citizen, Customer, Partner: Engaging the Public in Public Management*. Routledge.
- Wincent, J., Anokhin, S. & Örtqvist, D. (2010). Does network board capital matter? A study of innovative performance in strategic SME networks. *Journal of Business Research*, 63(3), 265–275. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2009.03.012>

Bijlage 1: Codeboom

Concept	Dimensies	Sub-dimensies	Gebruikte codes
Rol van de overheid	Regulerende rol	Behouden van volledige controle	Overheid maakt zelf beslissingen Gewenst bij hoge risico's
	Netwerk-sturende rol	Netwerk staat centraal	Overheid coördineert het netwerk, maar beslist gezamenlijk met partners
	Stimulerende rol	Overheid heeft belang bij de continuïteit van initiatieven	Stimuleert aan de hand van geld Waakzaam zijn tegenover afhankelijkheid van geld
	Faciliterende rol	Biedt het collectief ruimte in de institutionele omgeving	Boundary spanning activiteiten die bijdragen aan het helpen van het initiatief binnen de publieke organisatie Krijgt beperkte financiële middelen
	Loslatende rol	Volledig autonoom	Netwerk opereert onafhankelijk van overheid
Ontwerprichtlijnen		R1: Fit met de context	Is participatie gepast in de context van het vraagstuk?
		R2: Doel van participatie	Duidelijke focus aanbrengen Focus vooraf beslist Focus tijdens proces beslist

Concept	Dimensies	Sub-dimensies	Gebruikte codes
		R3: Analyseren en betrekken van stakeholders	Juiste mensen op juiste plek zetten Matchmaking
		R4: Legitimiteit van proces	Aansluiten bij bestaande strategieën en beleid Gedeelde belangen promoten
		R5: Effectief leiderschap: Sponsors, Champions en facilitatoren	Formele autoriteit Informele autoriteit Neutrale positie van de leider
		R6: Zoeken middelen	Kosten en Baten analyse maken In het proces mogelijkheid creëren om middelen te vergaren
		R7: Regels en structuur	Verantwoordelijkheden en taken verdelen Zorgen dat regels aansluiten bij kaders van de overheid
		R8: Gebruik inclusieve processen voor diversiteit	Mensen vragen en activeren om te participeren Usual suspects voorkomen Waardering inzet participanten'
		R9: Machtsdynamiek	Agenda-setting gezamenlijk doen Conflicten managen Ongelijke informatie voorziening
		R10: Technologie	Verbinding zoeken met elkaar Hybride werken

Concept	Dimensies	Sub-dimensies	Gebruikte codes
		R11: Evaluatie	Welke uitkomst is wenselijk? Op basis daarvan evalueren Wat is er gedaan met de input?
		R12: Afstemming	Gebrek aan afstemming en planning leidt tot miscommunicatie

Bijlage 2: Samenwerkingsovereenkomst

Samenwerkingsovereenkomst Innovatiepaviljoen bij A58

“symbiotisch bouwen van het Innovatiepaviljoen A58”.

Overeenkomst nummer

DE ONDERGETEKENDEN:

- De minister van Infrastructuur en Waterstaat, handelende als bestuursorgaan en als vertegenwoordiger van de Staat der Nederlanden, vertegenwoordigd door de directeur-generaal Rijkswaterstaat, inzake de uitvoering van

‘Rijkswaterstaat’;

En

- de provincie Noord-Brabant, gevestigd te ‘s-Hertogenbosch, krachtens artikel 176 van de Provinciewet vertegenwoordigd door

hierna te noemen ‘de Provincie’;

alsmede

- het waterschap De Dommel, gevestigd te Boxtel,

hierna te noemen “het Waterschap”,

hierna gezamenlijk te noemen: “Partijen”.

OVERWEGENDE DAT:

1. In het kader van het project InnovA58 waarbij de rijksweg tussen Eindhoven en Tilburg van twee naar drie rijstroken verbreed wordt, op verzorgingsplaats Kloosters aan de A58 een innovatiestrook en verzorgingsplaats 2.0 worden gerealiseerd die beide ruimte bieden voor het ontwikkelen en testen van innovaties op het gebied van infrastructurele werken;
2. Het innovatiepaviljoen een aan de innovatiestrook gerelateerd gebouw is dat volgens de principes van biomimicry en in symbiose (zie artikel 1 Begrippen) wordt gebouwd en als proeftuinlocatie dient voor het ontwikkelen, testen en toepassen van innovaties ten dienste van de innovatiestrook en verzorgingsplaats 2.0;
- 3
4. Partijen gezamenlijk met partners in het “Symbiotisch bouwen Collectief” (zie artikel 1 Begrippen) zorgdragen voor het ontwerpen, bouwen, onderhouden en op termijn demonteren van het innovatiepaviljoen dat symbiotisch en circulair is en voldoet aan de randvoorwaarden, de werkwijze en principes die het Symbiotisch bouwen Collectief hieraan stelt en zoals neergelegd is in de rapportage “Samenwerkingsstrategie Symbiotisch Bouwen” d.d. 13 januari 2021 (zie Bijlage 1);
5. Partijen en partners in het Symbiotisch Bouwen Collectief per fase in het traject, van ontwerp, bouw, exploitatie tot demontage en indien nodig uitbreiding of inkrimping dan wel andere ontwikkelingen, een Memorandum of Understanding (MoU) of overeenkomst vaststellen waarin een nadere uitwerking van die fase is opgenomen;
6. Partijen werkbudget alsook personele inzet en middelen in natura beschikbaar stellen voor het financieren en ontwikkelen van het innovatiepaviljoen. Vervolgafspraken die Partijen hierover maken dienen te worden getoetst conform geldende wet- en regelgeving en beleidsregels van Partijen;

RWS Bedrijfsvertrouwelijk

7. Partijen werken aan het toekomstbestendig maken van de fysieke leefomgeving waarvoor transitie nodig zijn op het gebied van onder meer energie, circulariteit, water en klimaat;
8. Partijen voor de opgave staan om, zoals neergelegd in de hierboven genoemde Samenwerkingsstrategie, naast het behalen van de doelstellingen om het innovatiepaviljoen te realiseren en ervaring op te doen met symbiotisch bouwen als potentiële samenwerkingsvorm samen met omgevingspartners, naar alternatieve en innovatieve vormen van samenwerken te zoeken volgens de collectiviteitswaarden die in de Samenwerkingsstrategie zijn vastgesteld door het Symbiotisch bouwen Collectief;
9. Dit initiatief voor de Provincie aansluit bij de doelstellingen die zijn neergelegd in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), het Brabants Programma Wonen en de Brabantse Aanpak Stikstof (resp. Bijlagen 2, 3 en 4);
10. Dit initiatief voor het Waterschap aansluit bij de doelstellingen op het gebied van

klimaatadaptatie en een toekomstbestendige leefomgeving zoals vastgesteld in het Waterbeheerplan (Bijlage 5);

11. Dit initiatief voor Rijkswaterstaat aansluit bij de doelstellingen die de minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft op het gebied van circulariteit, duurzame leefomgeving en energietransitie en die opgenomen zijn in onder andere het Transitiepad duurzame kunstwerken en de strategie 'Naar klimaatneutrale en circulaire Rijksinfrastructuurprojecten'. Daarnaast sluit het initiatief aan bij de groene corridor, de energiecorridor, Mobiliteitstransitie Brainport en het Ontwikkelplan mobiliteitshubs Brainport;
12. Partijen werken aan, kennis opdoen over en leren van nieuwe vormen van samenwerking onderling, van symbiotisch bouwen en innovatie, en van het monitoren van innovaties;
13. Partijen zich opstellen als omgevingspartner van (markt)partijen, lokale overheden en burgers in de omgeving, waarbij de waarden en werkwijze van het Symbiotisch bouwen Collectief de leidraad vormen;
14. Naast de onderlinge samenwerking tussen partners in het Symbiotisch Bouwen Collectief, samenwerking met de natuur plaatsvindt, waarbij nagedacht wordt over de wijze waarop met de natuur rekening kan worden gehouden, zodanig dat het een gelijkwaardige plek krijgt in het traject;
15. Partijen verkennen en onderzoeken of en hoe deze samenwerkingsvormen een positieve bijdrage leveren aan de gebiedsgerichte aanpak zoals de Omgevingswet voorschrijft;
16. Partijen bewustwording bij omgevingspartners willen creëren en een brede groep geïnteresseerden en voorbijgangers op de innovatiestrook willen informeren rondom klimaatadaptatie, waterbewustzijn en circulair en symbiotisch bouwen;
17. Het innovatiepaviljoen hiertoe een podium biedt waarmee eveneens de verbinding met de omgeving wordt versterkt. Dit podium kan het imago van Partijen versterken en helpen bij het behalen van de doelstellingen;
18. Het project als leerproces en inspiratie dient voor andere projecten;
19. Rijkswaterstaat (de Staat) eigenaar is van de grond waarop het innovatiepaviljoen tot stand komt, alsmede via natrekking van het innovatiepaviljoen;
20. Rijkswaterstaat er vanuit haar taak verantwoordelijk voor is dat aanleg, onderhoud en beheer van het innovatiepaviljoen te allen tijde voldoen aan de daarvoor geldende veiligheidsnormen, richtlijnen en kaders met betrekking tot Grond Weg en Waterbouw (GWW) en de bouw;
21. Tijdens aanleg en beheer en onderhoud qua omgevingsimpact aan geldende wet- en regelgeving, normen en richtlijnen voldaan wordt;
22. De mate van hinder voor de partijen die op de verzorgingsplaats gevestigd zijn en voor de wegbeheerder tijdens de periode van aanleg en beheer en onderhoud voldoet aan de geldende richtlijnen en het verzorgingsbeleid van de wegbeheerder;
23. Partijen in deze overeenkomst afspraken maken over de te behalen doelen, verantwoordelijkheden en budget.

KOMEN HET VOLGENDE OVEREEN:

Artikel 1 Begrippen

- a. Innovatiestrook: een landelijke teststrook op verzorgingsplaats Kloosters gelegen aan de A58 die ruimte biedt voor het ontwikkelen en testen van innovaties op het gebied van infrastructurele werken;
- b. Innovatiepaviljoen: een object in de vorm van een living lab dat partners in gezamenlijkheid via het onderzoeken en ontwikkelen van het werkproces "symbiotisch bouwen" realiseren;

RWS Bedrijfsvertrouwelijk

- c. Samenwerkingsstrategie Symbiotisch Bouwen: deze strategie bevat en beschrijft in de rapportage d.d. 19 januari 2021 op een herleidbare wijze de interne behoefte en overwegingen van Partijen alsmede de partners in het Symbiotisch Bouwen Collectief ten aanzien van de samenwerkingsstrategie en vormt daarmee de basis voor de verdere concretisering van de samenwerking. De samenwerkingsstrategie is de onderlegger bij de start van de samenwerking die aanving met de uitnodiging op Tendered en andere media waarop partners gereageerd en zich aangemeld hebben;
- d. Symbiotisch bouwen Collectief (hierna: het Collectief): een collectief dat is (of wordt) samengesteld uit diverse partners. Dit kunnen naast publieke deelnemers, ook kennisinstellingen, private partijen en ondernemingen uit verschillende sectoren zijn die op gelijkwaardige basis samenwerken. De samenstelling van en het aantal partners kan gedurende de looptijd van de overeenkomst fluctueren. Het projectteam symbiotisch bouwen, dan wel leden daarvan, zullen in het Collectief participeren;
- e. Biomimicry: de natuur als model gebruiken voor het verduurzamen en verbeteren van menselijke toepassingen.
- f. Symbiotisch bouwen: een werkwijze in ontwikkeling in samenwerking met partners én de

natuur met als basis de natuurlijke principes van biomimicry. Dit komt voort uit de behoefte en ambitie van Rijkswaterstaat om vanuit de verduurzamingsopgave de natuur centraal te stellen en vanuit het handelen bij te dragen aan een duurzame leefomgeving mét de natuur;

g. Memorandum of Understanding (MoU): (op deze overeenkomst volgende) overeenkomsten en/of verklaringen waarin Partijen en eventuele partners ten aanzien van een bepaalde fase en/of onderdeel van het project innovatiepaviljoen afspraken met elkaar maken en vastleggen over de uitvoering en nadere invulling daarvan;

Artikel 2 Doelstelling

Doelstelling van de overeenkomst is dat Partijen onderling met elkaar afstemmen zich in te spannen om samen met partners te komen tot, enerzijds het ontwerpen, bouwen, onderhouden en demonteren van een innovatiepaviljoen met daarbij opslag, demonstreren en delen van kennis en monitoren van innovaties, en anderzijds het ontwikkelen van nieuwe vormen van samenwerking zoals passend bij het gedachtengoed van het Symbiotisch bouwen (zie Bijlage 1): met publieke en private partners en de natuur als inspiratiebron c.q. partner in het bouwproces.

Artikel 3 Verantwoordelijkheden en werkzaamheden Partijen

De werkzaamheden van Partijen en partners van het Collectief zullen globaal zien op het realiseren van het innovatiepaviljoen, het leren van samenwerking en het opdoen van kennis. In separate uitvoeringsovereenkomsten wordt per fase gedurende dit project een omschrijving opgenomen van de personele inzet en werkzaamheden van Partijen en partners van het Collectief. Hierbij bepaalt ieder der Partijen en partners per uitvoeringsovereenkomst in welke mate de overeengekomen middelen en inzet geleverd worden. Tevens worden in de separate uitvoeringsovereenkomsten de kaders opgenomen waarbinnen uitvoering en beheer van het project plaatsvinden, en worden afspraken vastgelegd over de realisatie van en de verantwoordelijkheid voor het beheer en de veiligheid van het innovatiepaviljoen.

Artikel 4 Financiering / werkbudget

1. Het Waterschap levert een werkbudget van 20.000 euro inclusief BTW, tevens zullen medewerkers van het Waterschap deelnemen aan het symbiotisch bouwen team.
2. De Provincie levert een werkbudget van 18.150 euro inclusief BTW ten behoeve van het op te richten uitvoeringsteam;
3. Rijkswaterstaat levert een werkbudget van 300.000 euro inclusief BTW. Daarvan is reeds € 30.000 inclusief BTW betaald in verband met gemaakte kosten voor de voorbereiding en het ontwerp van het innovatiepaviljoen.

Artikel 5 Betaling

1. Partijen gaan zelf een betalingsverplichting aan ten behoeve van het project innovatiepaviljoen, mits hierover vooraf zichtbaar afstemming tussen Partijen is bereikt;
2. In het geval de kosten uitstijgen boven het beschikbaar gestelde budget, treden Partijen met elkaar in overleg;

RWS Bedrijfsvertrouwelijk

Artikel 6 Looptijd overeenkomst

1. De looptijd van de overeenkomst vangt aan op de dag van ondertekening van de overeenkomst door Partijen en omvat een uitvoeringsperiode van naar inschatting 10 jaar waarin de fases van ontwerp, bouw, onderhoud, exploitatie demontage, en monitoring en evaluatie worden doorlopen en de werkzaamheden daarvoor worden uitgevoerd en afgerond.
2. De overeenkomst eindigt wanneer de realisatie van het innovatiepaviljoen onverhoopt geen doorgang kan vinden, door omstandigheden eerder gedemonteerd dient te worden of niet via de beoogde werkwijze kan worden gerealiseerd. De tot dat moment ingebrachte middelen en personele inzet zijn niet verloren maar worden dan gezien als kennisontwikkeling.

Artikel 7 Onvoorziene omstandigheden

1. Partijen treden zo spoedig mogelijk met elkaar in overleg indien zich onvoorziene omstandigheden voordoen welke van dien aard zijn dat naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid ongewijzigde instandhouding van deze overeenkomst niet mag worden verwacht. Het kan bijvoorbeeld gaan om ontwikkelingen op ruimtelijk gebied, financieel-economische maatregelen of beleidsontwikkelingen. Partijen zullen in goed overleg zo nodig de overeenkomst daaraan aanpassen en indien noodzakelijk beëindigen. De wijziging van deze overeenkomst behoeft schriftelijke instemming van Partijen.
2. Indien (onvoorziene) omstandigheden van dien aard zijn dat wijziging van de overeenkomst geen uitkomst biedt, dan volgt bemiddeling tussen Partijen door een onafhankelijke derde. In het geval dit geen uitkomst biedt, kan de Partij die zich op die omstandigheden beroept zich wenden tot de rechter met het verzoek om deze overeenkomst te ontbinden.

3. Partijen onderkennen de mogelijkheid dat zich omstandigheden voordoen die weliswaar de essentialia van de overeenkomst betreffen en uit dien hoofde tot ontbinding van deze overeenkomst zouden kunnen leiden, doch die Partijen ertoe nopen ter uitvoering van deze overeenkomst nadere afspraken met elkaar te maken. Zij verbinden zich alsdan op constructieve wijze met elkaar te overleggen en voorts al het mogelijke te doen ter verzekering van de juiste nakoming van deze overeenkomst.

Artikel 8 Kosten bij wijziging of ontbinding

Indien deze overeenkomst op grond van het bepaalde in artikel 7 wordt gewijzigd of (gedeeltelijk) ontbonden, zullen Partijen in overleg bepalen welke kosten voor verrekening in aanmerking komen. Dit kunnen kosten zijn die Partijen noodzakelijkerwijs en redelijkerwijs hebben moeten maken ten behoeve van de nakoming van afspraken die in deze overeenkomst zijn gemaakt, met uitzondering van de eigen personeelslasten en apparaatskosten.

Artikel 9 Geschillen

1. Op deze overeenkomst is Nederlands recht van toepassing.
2. Alle geschillen in verband met of voortvloeiend uit deze overeenkomst dan wel nadere overeenkomsten die daarvan het gevolg mochten zijn, zullen worden beslecht door de bevoegde burgerlijke rechter te Den Haag.
3. Er is sprake van een geschil zodra één der Partijen dit schriftelijk aan de andere Partij meldt. Partijen dienen hierop met elkaar in overleg te treden teneinde te bezien of in der minne een oplossing voor dit geschil kan worden bereikt.

Aldus opgemaakt en in drievoud ondertekend,

te, op te, op

[Redacted signature block]

[Redacted signature block]