



Rijkswaterstaat  
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

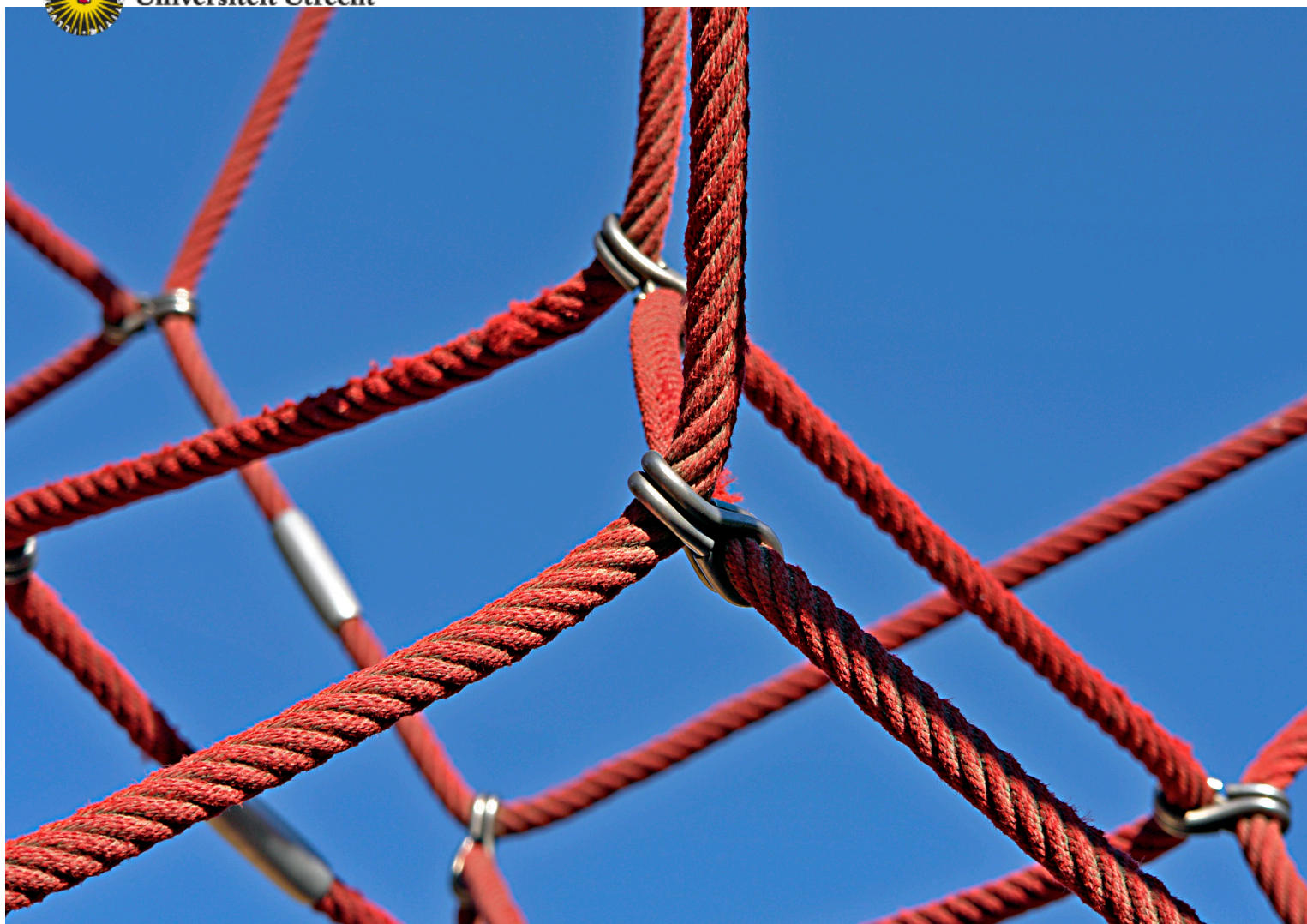
# Sterk in het netwerk

*Een kwalitatief onderzoek naar Rijkswaterstaat en  
de ontwikkeling tot netwerkorganisatie*

Peter Merkestijn  
-  
2014  
-  
Utrecht



Universiteit Utrecht



# **Sterk in het netwerk**

*Een kwalitatief onderzoek naar Rijkswaterstaat en de ontwikkeling tot  
netwerkorganisatie*

Universiteit Utrecht  
Departement Bestuurs- en organisatiewetenschap (USBO)

Masteropleiding: Bestuurs- en Organistatiewetenschap  
Leerkring: Communicatie, beleid en management

Studentnummer: 3714020

Naam: Peter Merkestijn

Begeleider: dr. M.H. Winnubst  
Tweede lezer: prof. dr. E.F. Loos

Datum: Augustus 2014

Begeleiding Rijkswaterstaat: ir. Erna Ovaa

## Voorwoord

Het afgelopen studiejaar is voorbij gevlogen met voor mij als belangrijkste resultaat de masterscriptie die nu voor u ligt. Deze scriptie heb ik geschreven ter afronding van de masteropleiding Bestuurs- en Organisationswetenschap (masterprogramma Communicatie, beleid en management).

Het vinden van een scriptieonderwerp bleek een lastige zoektocht. Een ding wist ik zeker, mijn onderzoek wilde ik uitvoeren bij een publieke organisatie. Met dank aan mijn begeleidster Madeline Winnubst kwam ik in contact met Erna Ova, Programmaleider Strategische Verkenningen Rijkswaterstaat (RWS). Zij had verschillende onderzoeksmogelijkheden binnen RWS en de keuze viel daarbij op het onderwerp RWS en de ontwikkeling tot netwerkorganisatie.

In deze scriptie heb ik veel tijd gestoken, waarbij ik ook hulp heb gehad. Daarom wil ik dit voorwoord gebruiken om wat mensen te bedanken. Allereerst wil ik mijn vriendin Tessa bedanken voor de nodige uren die ook zij aan dit onderzoek heeft besteed in de vorm van het nakijken van mijn onderzoek op inhoud en spelling. Zij heeft mij het afgelopen halfjaar veel achter een laptop zien zitten en geregeld is zij de discussie aangegaan met mij over de inhoud van mijn onderzoek. Dat heeft ervoor gezorgd dat het onderzoek dat er nu ligt ook mede aan haar te danken is. Daarnaast wil ik het team Strategische Verkenningen RWS en met name Erna Ova, mijn begeleidster vanuit RWS, bedanken voor de uren die zij heeft besteed aan dit onderzoek. Zij heeft mij geholpen om mijn onderzoeksonderwerp helder te krijgen en daarnaast heeft zij mij geregeld van feedback voorzien tijdens gesprekken. Ook gaf zij mij de kans om RWS te leren kennen. Haar betrokkenheid bij RWS heeft mij enorm geïnspireerd. Tot slot wil ik mijn begeleidster vanuit de Universiteit Utrecht, Madeline Winnubst, bedanken voor de tips, inzichten en de feedback. De feedback viel mij soms zwaar, maar uiteindelijk heeft de feedback wel geleid tot meer focus over het onderwerp en een betere schrijfstijl. Het schrijven van deze scriptie heeft mij veel tijd gekost, maar het heeft mij ook veel nieuwe inzichten gegeven. Al met al was het een leerzame periode. Tot slot wil ik de respondenten die ik geïnterviewd heb bedanken voor hun deelname aan dit onderzoek. Zij hebben gezorgd voor zeer interessante bevindingen.

Veel plezier bij het lezen van dit onderzoek!

Peter Merkestijn

## Samenvatting

Het onderzoeksonderwerp dat centraal staat is de handelswijze van een publieke organisatie werkzaam in netwerken en de ontwikkeling van die publieke organisatie tot netwerkorganisatie. In onderzoek is uitgezocht hoe een publieke organisatie samenwerkt met actoren in netwerken. Theoretische inzichten zijn vergaart en getoetst bij Rijkswaterstaat (RWS). Hierdoor biedt dit onderzoek aanknopingspunten voor publieke organisaties.

Maatschappelijke ontwikkelingen zijn van invloed op het handelen van publieke organisaties, zoals de verspreiding van informatie, kennis en vaardigheden in de samenleving (Castells, 2000; Koppenjan & Klijn, 2004; Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010). Dit betekent dat een publieke organisatie afhankelijker is geworden van andere actoren. Ontwikkelingen in de samenleving hebben gezorgd voor een netwerksamenleving (Castells, 2000). Een publieke organisatie is als actor ook onderdeel van een netwerksamenleving en een publieke organisatie heeft daardoor minder controle op het besturen van de samenleving dan in het verleden, waardoor het de bureaucratische manier van handelen voor een deel moet loslaten (Munro, 2000). Ook moet een publieke organisatie het doen met minder interne middelen om doelen te realiseren. Door bezuinigingen binnen de publieke sector zijn publieke organisaties genoodzaakt om meer samen te werken met andere actoren en krachten met andere actoren te bundelen (Rijksoverheid, 2013). Publieke organisaties hebben niet meer de kracht in huis om vraagstukken zelfstandig op te lossen. Deze ontwikkelingen vragen van een publieke organisatie dat zij moet werken in netwerken (Boutellier, 2011).

Om theoretische inzichten te toetsen is er kwalitatief onderzoek uitgevoerd dat zich richt op de praktijk in een publieke organisatie, RWS. Op een exploratieve manier is geprobeerd situaties uit de praktijk te begrijpen. De volgende hoofdvraag is opgesteld: *Waar staat Rijkswaterstaat als netwerkorganisatie tegen de achtergrond van de netwerksamenleving?* Deze hoofdvraag is uitgewerkt in drie theoretische vragen, namelijk (1) Wat vergt een netwerksamenleving van publieke organisaties? (2) Wanneer is er sprake van een netwerkorganisatie? (3) Welke kritische factoren bepalen hoe netwerkstructuren ontstaan en werkzaam worden waaraan een publieke organisatie deelneemt? Om deze deelvragen te beantwoorden is literatuuronderzoek uitgevoerd naar ontwikkelingen in de samenleving en ontwikkelingen in een publieke organisatie. Aan de hand daarvan is bepaald welke kritische factoren van invloed zijn op het handelen van een publieke organisatie in netwerken en de ontwikkelingen van die publieke organisatie tot netwerkorganisatie. Tegen de achtergrond van de hoofdvraag en theoretische deelvragen zijn vervolgens twee empirische vragen geformuleerd: (4) Hoe worden kritische factoren die in deelvraag 3 naar voren komen ervaren door medewerkers van RWS? (5) Welke ontwikkelingen binnen RWS sluiten aan op een netwerkorganisatie en welke ontwikkelingen zijn hier tegengesteld aan? Deelvraag vier en vijf zijn beantwoord door middel van semi-gestructureerde interviews met 15 RWS medewerkers met verschillende functies. Er zijn vijf adviseurs, vijf programmamedewerkers en vijf medewerkers actief in de omgeving geïnterviewd. De topiclijst vormde de basis van de semi-gestructureerde interviews. Deze topiclijst is tot stand gekomen door de operationalisering van de concepten vertrouwen, onzekerheid en invloed en controle in de literatuurstudie.

Uit dit onderzoek blijkt dat een publieke organisatie de bureaucratische benadering niet in zijn geheel loslaat bij het werken in netwerken. Een publieke organisatie heeft een bijzondere positie in netwerken door machtsbronnen die het bezit, zoals kennis en legitimiteit, productiemiddelen, competenties en financiële middelen (Koppenjan & Klijn, 2004). Daarnaast heeft een publieke organisatie een bijzondere positie in de samenleving, door de invloed die zij

als politieke organisatie heeft omdat het in staat is beslissingen met betrekking tot de samenleving te forceren. Een publieke organisatie werkt in netwerken en neemt daarin haar bijzondere positie mee. De achtergrond van een publieke organisatie is bepalend de werking van een netwerk. Uit de literatuurstudie blijkt dat een netwerkorganisatie, afhankelijk van het doel in het netwerk en de achtergrond van actoren (samenwerkingspartners) bepaalt welke rol er ingenomen wordt in het netwerk. De rolverdeling tussen de actoren in het netwerk bepaalt grotendeels de structuur van het netwerk. Er kan sprake zijn van een zelfregulerende netwerkstructuur, een stabiele netwerkstructuur en een netwerk administratieve structuur. Daarnaast komt uit de literatuurstudie naar voren dat een publieke organisatie die in een netwerk opereert rekening moet houden met de kritische factoren vertrouwen, onzekerheid en invloed en controle. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de mate waarin deze factoren als belangrijk worden ervaren door de respondenten afhankelijk zijn van de werkzaamheden door de organisatie in het netwerk. Opvallend is dat werkzaamheden die bekend staan als primair en uitvoerend over het algemeen worden verricht in stabiele netwerken. Verkennende werkzaamheden worden met meer ruimte voor individuele medewerkers en vrijheid vanuit RWS uitgevoerd en vinden soms plaats in zelfregulerende netwerken. Invloed en controle vanuit de organisatie wordt door meerdere respondenten als meest aanwezig ervaren, ook bij verkennende werkzaamheden. Het budget en de politieke belangen bepalen de positie van RWS ten opzichte van actoren waarmee in het netwerk wordt samengewerkt. Daardoor heeft RWS regelmatig een invloedrijke en beslissende rol in netwerken. Ontwikkelingen binnen RWS, zoals de programma's KR8 (Kracht), Bouwwerk Informatie Model (BIM), Hoogwaterbescherming en Beter Benutten zijn organisatieonderdelen die een stap naar een netwerkgerichte organisatie maken. Tegengesteld aan deze beweging is de hiërarchie die aanwezig is in de organisatie en daarmee voorschrijft hoe werkzaamheden uitgevoerd moeten worden. Daarnaast heeft RWS een politieke functie wat het vaak onmogelijk maakt om in zelfregulerende netwerken te werken vanwege politieke regels en politieke doelen die van belang zijn. Dit gaat niet of moeilijk samen met horizontale samenwerking in netwerken.

De netwerkstructuur waarin RWS werkt wordt met name bepaald door de achtergrond van de actoren in het netwerk en de aard van de werkzaamheden van RWS. RWS werkt bij primaire werkzaamheden vooral in stabiele netwerken samen met actoren. Bij verkennende werkzaamheden wordt er vaker gewerkt op basis van gelijkwaardigheid in horizontale netwerken. Echter, actoren zien RWS in deze netwerken als invloedrijke actor wat het lastig maakt om op voet van gelijkheid samen te werken. Met andere overheidsorganisaties wordt vaker samengewerkt op basis van gelijkwaardigheid dan bij samenwerking met marktpartijen en belangenorganisaties, waarbij de samenwerking voornamelijk is gebaseerd op afspraken. RWS kan op basis van de onderzoeksresultaten getypeerd worden als een netwerkorganisatie die vooral werkt in stabiele netwerken. Afhankelijk van de werkzaamheden en de achtergrond van actoren wordt in sommige gevallen gewerkt in zelfregulerende netwerken.

## Inhoudsopgave

|   |    |
|---|----|
| 1. Inleiding.....   | 8  |
| 1.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en het ontstaan van een netwerksamenleving..... | 8  |
| 1.2 Rijkswaterstaat in ontwikkeling.....  | 9  |
| 1.3 Probleemstelling.....   | 10 |
| 1.4 Relevantie.....   | 11 |
| 1.5 Leeswijzer.....   | 12 |
| 2. Een publieke organisatie en een veranderende samenleving.....                    | 13 |
| 2.1 Een publieke organisatie en de aansluiting op de samenleving.....               | 13 |
| 2.2 Ontwikkelingen in de huidige samenleving.....                                   | 13 |
| 2.3 Ontwikkelingen van een publieke organisatie.....                                | 15 |
| 2.4 Aannames.....   | 17 |
| 3. Netwerkstructuren en een publieke organisatie.....                               | 18 |
| 3.1 Netwerkstructuren.....  | 18 |
| 3.2 Kritische factoren die bepalend zijn voor de werking van netwerken.....         | 19 |
| 3.3 Vertrouwen.....   | 20 |
| 3.4 Onzekerheid.....  | 22 |
| 3.5 Invloed en controle.....  | 24 |
| 3.5.1 Machtsbronnen.....  | 24 |
| 3.5.2 Hiërarchie en empowerment.....  | 25 |
| 3.6 Verwachtingen.....  | 27 |
| 4. Methodologische verantwoording.....  | 28 |
| 4.1 Wetenschappelijke positionering.....  | 28 |
| 4.2 Onderzoeksmethoden.....   | 28 |
| 4.2.1 Literatuurstudie.....   | 29 |
| 4.2.2 Semi-gestructureerde interviews.....  | 30 |
| 4.3 Dataverzameling en data analyse.....  | 32 |
| 4.4 Kwaliteitscriteria.....   | 33 |
| 4.4.1 Betrouwbaarheid.....  | 33 |
| 4.4.2 Validiteit.....   | 33 |
| 4.4.3 Rol van de onderzoeker.....   | 34 |
| 5. Resultaten.....  | 35 |
| 5.1 Netwerken en netwerkstructuren.....   | 35 |
| 5.1.1 Betekenissen van netwerken en netwerkorganisatie.....                         | 35 |
| 5.1.2 Netwerken en netwerkstructuren binnen RWS.....                                | 36 |
| 5.2 Vertrouwen.....   | 39 |
| 5.2.1 Ruimte en processen.....  | 39 |
| 5.2.2 Vertrouwen tussen actoren.....  | 40 |
| 5.3 Onzekerheid.....  | 42 |
| 5.3.1 Interne en externe onzekerheid.....   | 42 |
| 5.3.2 Omgaan met onzekerheid.....   | 43 |
| 5.4 Invloed en controle.....  | 46 |
| 5.4.1 Hiërarchie.....   | 46 |
| 5.4.2 Empowerment.....  | 47 |
| 5.4.3 Financiële middelen.....  | 48 |
| 5.4.4 Politiek.....   | 50 |

|  |    |
|--|----|
| 5.5 De toekomst van RWS...een netwerkorganisatie? .....        | 51 |
| 5.6 Samenvatting.....  | 51 |
| 6. Conclusie en discussie .....                                | 54 |
| 6.1 Conclusie .....  | 54 |
| 6.2 Discussie.....   | 59 |
| 6.3 Suggesties voor vervolg onderzoek.....                     | 61 |
| Literatuurlijst .....  | 62 |
| Bijlage A: Informatie over RWS en onderzochte programma's..... | 65 |
| Bijlage B: Respondenten RWS.....                               | 68 |
| Bijlage C: Topiclijst interviews .....                         | 69 |
| Bijlage D: Uitnodiging Interview .....                         | 71 |

# 1. Inleiding

“Een steeds dynamischer wereld eist levendige bedrijven” (Volkskrant, 2000). Organisaties moeten inspelen op snelle veranderingen in de omgeving, maar oude gewoontes en tradities staan het omgaan met deze veranderingen in de weg. Waar de piramidevorm tot aan het einde van de jaren dertig nog symbool stond voor veel organisaties, wordt er een verandering geëist van de verticale organisatiecultuur naar organisaties die rekening houden met de dynamische wereld. Door de werknemer in de organisatie centraal te stellen kan er op een adequate manier ingespeeld worden op deze ontwikkelingen. Een dynamische wereld vraagt om een andere houding van organisaties. Organisaties moeten anders omgaan met maatschappelijke ontwikkelingen. Ook bij een organisatie als Rijkswaterstaat (RWS) is men zich hiervan bewust, maar het is een ingewikkelde zoektocht om aan die veranderingen vorm te geven.

## 1.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en het ontstaan van een netwerksamenleving

In de literatuur wordt bij aanpassing van organisaties aan de veranderende omgeving het rizoom als metafoor gebruikt (Deleuze & Guatarri, 1987). Een rizoom is een wortelstructuur met horizontale vertakking en de hoofdtak is in het ‘rizoom’ niet te herleiden. Een samenleving bestaat uit een oneindig netwerk van verbanden. Aanleiding voor de horizontale verbanden in de samenleving zijn onder andere informatisering, globalisering en individualisering, waarbij informatie steeds sneller en voor iedereen beschikbaar is en traditionele organisatiestructuren veranderen in netwerken (SCP, 2004). Door het internet zijn organisaties beter in staat om verbindingen met andere organisaties aan te gaan. Het internet zorgt er ook voor dat grenzen van de samenleving en van organisaties vervagen. Ook verdwijnen door ‘horizontale vertakking’ de traditionele verbanden in de samenleving (Schnabel in SCP, 2004, p.51). Deze maatschappelijke veranderingen hebben een direct verband met organisaties. Mensen werkzaam binnen organisaties zijn in toenemende mate afhankelijk geworden van andere actoren in de omgeving. Het realiseren van doelen is daardoor geen zaak van één organisatie. Verschillende maatschappelijke actoren versterken elkaar zodat middelen om doelen te realiseren gezamenlijk worden ingezet en doelen gezamenlijk worden gerealiseerd (Powell, 1990, p.300). Meer en meer ontstaat in organisaties het besef dat verticale organisatiestructuren niet aansluiten bij het horizontale karakter van de samenleving. Dit horizontale karakter is een kenmerk van een netwerksamenleving, waarin de omloopsnelheid van kennis, informatie en vaardigheden hoog is. In een netwerksamenleving past een netwerkorganisatie waarin verbindingen wederkerend zijn en waarin verbindingen een lange duur hebben. Van afzonderlijke, onafhankelijke entiteiten is geen sprake meer (Powell, 1990). Processen vinden dan plaats in netwerken (Van Der Steen, Peeters & Van Twist, 2010, p.10).

Ook voor publieke organisaties is het van belang om in te spelen op snelle veranderingen in de omgeving. Publieke organisaties moeten omgaan met snelle veranderlijke publieke doelen en nieuwe mogelijkheden zoeken om deze doelen te realiseren. Daarnaast moeten publieke organisaties omgaan met bezuinigingen en minder personeel. Het plan is om de rijksdienst tot 2018 te verkleinen met 8 tot 12% van het personeel (Rijksoverheid, 2013). Enerzijds moet een publieke organisatie steeds andere taken uitvoeren en handelen in een dynamische samenleving, anderzijds moet een publieke organisatie dat doen met minder middelen en mensen.

De ontwikkelingen in de omgeving van publieke organisaties als gevolg van de verandering van de maatschappij in een netwerksamenleving en de bezuinigingen binnen de publieke sector vormen de aanleiding van dit onderzoek. De vraag die het uitgangspunt is van



dit onderzoek is hoe publieke organisaties met deze ontwikkelingen omgaan.

## 1.2 Rijkswaterstaat in ontwikkeling

De ontwikkelingen in de samenleving en de noodzaak om een publieke organisatie anders in te richten, zoals hierboven geschetst zijn ook bij RWS actuele onderwerpen. Door een schaarste aan middelen is een publieke organisatie genoodzaakt over de grenzen van de organisatie te kijken en meer te denken in verbindingen met anderen (Rhodes, 1996, p.661). In het empirische deel van dit onderzoek wordt de verdieping gezocht met de publieke organisatie RWS, en in de ervaringen van medewerkers in verband met de ontwikkeling richting een netwerkorganisatie.

RWS is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) waar ruim 9000 medewerkers werken. De missie van RWS is om rijkswegen, vaarwegen en wateren (fysieke netwerken) te beheren en te ontwikkelen, en om in te zetten op een duurzame leefomgeving. Om die missie te realiseren wordt er binnen RWS gewerkt met zes regio overstijgende organisatieonderdelen. Dat zijn RWS Grote Projecten en Onderhoud (GPO), RWS Centrale Informatievoorziening (CIV), RWS Verkeer- en Watermanagement (VWM), RWS Programma's, Projecten en Onderhoud (PPO), RWS Water, Verkeer en Leefomgeving (WVL) en RWS Corporate Dienst (CD). Daarnaast zijn er zeven regionale organisatieonderdelen, namelijk RWS Noord-Nederland, RWS Oost-Nederland, RWS Midden-Nederland, RWS West-Nederland Noord, RWS West-Nederland Zuid, RWS Zee en Delta en RWS Zuid-Nederland (zie overzicht bijlage A). Verantwoordelijkheden van RWS zijn verdeeld in processen<sup>1</sup>. Het gaat om de processen: Aanleg en Onderhoud, Bedrijfsvoering, Informatievoorziening, Slagvaardig crisismanagement, Omgevings- en Assetmanagement, Verkeer- en Watermanagement en Kennis- en Netwerkkwaliteit. Het is van belang als medewerker van RWS niet te veel in hokjes en structuren te denken; medewerkers werken aan deze processen, over de grenzen van hun organisatieonderdelen heen.

Uit het ondernemingsplan van RWS komt naar voren dat RWS inzet op samenwerking met medeoverheden (zoals gemeentes, provincies), gelijkwaardige partijen (zoals de waterschappen) en marktpartijen (zoals aannemers met een winstmodel) om werkzaamheden uit te voeren. Het is noodzakelijk omdat de samenleving vraagt om een betere dienstverlening met lagere kosten. Dat wordt door samenwerking met actoren gerealiseerd. Omdat RWS bovendien tot 2015 1200 fte moet inleveren (RWS, 2011, p.66), is er voor RWS nog extra druk efficiënter te werken en te onderzoeken hoe er met minder mensen hetzelfde werk verricht kan worden. In programma's als KR8 (kracht)<sup>2</sup>, Beter Benutten, Hoogwaterbescherming, Informatievoorziening Omgevingswet, Bouwwerk Informatie Model (BIM) komen deze ambities op verschillende manieren terug (zie bijlage A). Zowel interne ontwikkelingen als eisen vanuit de samenleving vragen van RWS om meer en effectiever samen te werken met andere actoren dan in het verleden.

Dit onderzoek wordt uitgevoerd vanuit het programma Strategische Verkenningen RWS<sup>3</sup>. Om veranderingen en de gevolgen voor publieke organisaties beter te begrijpen is inzicht nodig in ontwikkelingen in de samenleving. Daarnaast is inzicht nodig in de rol van RWS in de samenwerking met actoren, om in de toekomst mogelijk effectiever, efficiënter en met minder

---

<sup>1</sup> De betekenis van het woord processen is relevant voor dit onderzoek aangezien processen binnen RWS een organisationele betekenis hebben. Het woord proces wordt gebruikt omdat kerntaken van RWS, uit een opeenvolging van stappen bestaan en van verschillende groepen in de organisatie een bijdrage vragen.

<sup>2</sup> KR8 is afgeleid van de Lean Methode van Toyota en vraagt van medewerkers om kritisch naar de eigen werkzaamheden te kijken vanuit klantwaarde, en zelf of met collega's in de keten stapsgewijs verbeteringen in te voeren.

<sup>3</sup> Het programma Strategische Verkenningen RWS is verantwoordelijk voor (1) het signaleren van (maatschappelijke) ontwikkelingen, (2) het vertalen van mogelijke strategische keuzes, positie en werkwijzen van RWS, en (3) het verbinden met de koers door horizontale samenwerking in de uitvoering van verkenningen, het organiseren van debat en het adviseren van het Bestuur.

middelen te werken. Een vraag die voortvloeit uit het programma Strategische Verkenningen RWS is waar RWS op dit moment staat in de context van een netwerkorganisatie en een netwerksamenleving. Het onderwerp is relevant, vanwege de krimp in de organisatie en ontwikkelingen in de samenleving. Uit het ondernemingsplan van RWS komt naar voren dat er meer wordt ingezet op allianties, samenwerking met de omgeving en samenwerking met marktpartijen, maar of/hoe de organisatie nu daadwerkelijk meer kenmerken krijgt van een netwerkorganisatie is niet bekend.

### **1.3 Probleemstelling**

Snelle ontwikkelingen in de omgeving en bezuinigingen bij publieke organisaties maken het noodzakelijk inzicht te krijgen in de rol van een publieke organisatie in netwerken. Zoals beschreven is er bij RWS weinig bekend over de ontwikkeling van de organisatie naar een netwerkorganisatie. Het doel van dit onderzoek is om op een exploratieve wijze te achterhalen hoe een publieke organisatie handelt in netwerken. Om dit te achterhalen worden inzichten door middel van kwalitatief onderzoek vergaard en getoetst bij RWS. Daarnaast is inzicht nodig in een netwerkorganisatie, een organisatie die aansluit bij een netwerksamenleving, om te kunnen bepalen waar RWS staat. RWS wil graag weten of de organisatie zich beweegt richting een netwerkorganisatie.

Naar aanleiding van de maatschappelijke ontwikkelingen, de probleemschets binnen RWS en de rol van de organisatie in de samenleving is de volgende specifieke hoofdvraag geformuleerd:

*Waar staat RWS als netwerkorganisatie tegen de achtergrond van een netwerksamenleving?*

Het onderzoek is exploratief omdat er nog weinig theorieën bestaan over hoe een publieke organisatie zich in netwerken verhoudt als actor ten opzichte van andere actoren. De volgende deelvragen zijn geformuleerd om de hoofdvraag die centraal staat in dit onderzoek te kunnen beantwoorden:

1. Wat vergt een netwerksamenleving van publieke organisaties?
2. Wanneer is er sprake van een netwerkorganisatie?
3. Welke kritische factoren bepalen hoe netwerkstructuren ontstaan en werkzaam worden waaraan een publieke organisatie deelneemt?

De eerste deelvraag wordt beantwoord door middel van literatuuronderzoek. Er wordt gezocht naar theoretische inzichten over een netwerksamenleving die van invloed zijn op een publieke organisatie. De tweede deelvraag wordt beantwoord door theoretische inzichten over netwerkstructuren waarin organisaties zich kunnen bewegen. De derde deelvraag wordt beantwoord door inzicht te geven in kritische factoren die van invloed zijn bij het werken in netwerken. Deze factoren komen voort uit de inzichten die gegeven zijn bij het beantwoorden van de eerste en de tweede deelvraag. De factoren worden uitgewerkt in een analytisch kader en vanuit het analytisch kader wordt een topiclijst opgesteld om deelvraag vier en vijf te kunnen beantwoorden.

De volgende deelvragen worden op een empirische wijze beantwoord:

4. Hoe worden kritische factoren die in deelvraag 3 naar voren komen ervaren door medewerkers van RWS?
5. Welke ontwikkelingen bij RWS sluiten aan op een netwerkorganisatie en welke ontwikkelingen zijn hier tegengesteld aan?

Deelvraag vier en vijf worden beantwoord door een verbinding te maken met de literatuurstudie en de resultaten die voortkomen uit 15 semi-gestructureerde interviews met medewerkers van RWS. Een topiclijst vormt de basis van de semi-gestructureerde interviews. De empirische bevindingen geven inzicht hoe RWS als organisatie werkt in netwerken en hoe zij hiermee zelf ook verandert in een netwerkorganisatie. De methodologische verantwoording van deze aanpak wordt uitgebreid beschreven in hoofdstuk 4.

## 1.4 Relevantie

### Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek levert een meerwaarde op voor de wetenschap omdat vanuit ontwikkelingen die kenmerkend zijn voor een netwerksamenleving wordt gekeken naar de gevolgen voor publieke organisaties, rekening houdend met het specifieke karakter van publieke organisaties. Castells (2000) heeft onderzoek gedaan naar functies van een netwerksamenleving. Voor dit onderzoek zijn die functies relevant om te bepalen wat de gevolgen zijn voor publieke organisaties. Ook is er onderzoek gedaan naar *non-disciplinary power* in een netwerksamenleving (Munro, 2000). Die inzichten zijn relevant voor dit onderzoek omdat de verandering van *non-disciplinary power* ook gevolgen heeft voor publieke organisaties. Daarnaast is er onderzoek gedaan naar publieke organisaties (Boutellier, 2011; Van der Steen et al., 2010), netwerkorganisaties (Miles & Snow, 1992; Powell, 1990), netwerken, interorganisationele relaties en *self-organization* (Provan & Kenis, 2007; Rhodes, 1996). Dit onderzoek koppelt de ontwikkelingen met betrekking tot een netwerksamenleving en literatuur over netwerken aan publieke organisaties, als actor in netwerken (Boutellier, 2011; Castells, 2000; Miles & Snow, 1992; Munro, 2000; Powell, 1990; Provan & Kenis, 2007; Rhodes, 1996; Van der Steen et al., 2010). Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant omdat netwerken niet alleen als horizontaal systeem in de samenleving worden bestudeerd (Castells, 2000), maar in dit onderzoek wordt gekeken naar de actoren die actief zijn in het netwerk en de verhoudingen tussen die actoren in het netwerk. Dit onderzoek houdt dus ook rekening met de achtergrond van actoren in netwerken.

### Maatschappelijke relevantie

Zoals beschreven moeten veel publieke organisaties taken uitvoeren met minder middelen en mensen. Deze bezuinigingen zorgen ervoor dat organisaties binnen het openbaar bestuur hun processen anders moeten inrichten. Er moet meer ingespeeld worden op de ontwikkelingen in de samenleving. Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat ontwikkelingen die kenmerkend zijn voor een netwerksamenleving in kaart worden gebracht en wat de gevolgen hiervan zijn voor publieke organisaties. Het biedt aanknopingspunten om de positie van een publieke organisatie in een netwerksamenleving inzichtelijk te maken. Er wordt onderzoek gedaan binnen één publieke organisatie, namelijk RWS. De resultaten worden gebruikt om het beleid van RWS (mogelijk) bij te sturen. Echter, de veranderingen richting een netwerksamenleving hebben betrekking op vrijwel alle publieke organisaties. Hierdoor kan dit

onderzoek aanknopingspunten bieden voor andere publieke organisaties om organisatieprocessen aan te passen aan de veranderende netwerksamenleving.

### **1.5 Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) wordt door middel van literatuur de achtergrond van dit onderzoek beschreven. Er wordt in het kort ingegaan op relevante historische ontwikkelingen in de samenleving en recente ontwikkelingen in een publieke organisatie. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de literatuur bestudeerd op het gebied van netwerkstructuren, waarbij verschillende netwerkstructuren geanalyseerd worden. In hoofdstuk 4 worden de methoden die in dit onderzoek centraal staan beschreven. Vervolgens worden in hoofdstuk 5 de resultaten van de interviews geanalyseerd. In hoofdstuk 6 wordt er antwoord gegeven op de hoofdvraag en deelvragen van dit onderzoek gevolgd door de discussie en suggesties voor vervolgonderzoek.

## **2. Een publieke organisatie en een veranderende samenleving**

In dit hoofdstuk worden relevante historische ontwikkelingen in de samenleving beschreven en ontwikkelingen die plaatsvinden in de huidige samenleving, zoals informatisering, globalisering en individualisering. Vervolgens wordt er gekeken wat deze ontwikkelingen voor gevolgen hebben voor een publieke organisatie, waarbij een publieke organisatie als actor in netwerken centraal staat.

### **2.1 Een publieke organisatie en de aansluiting op de samenleving**

Rond de 18<sup>e</sup> en 19<sup>e</sup> eeuw veranderde er veel in de samenleving. Sociale, culturele en economische veranderingen leidden tot modernisering. Rationalisering, ook wel doelmatigheid, was de drijvende kracht achter deze modernisering. Door de samenleving te rationaliseren werd de voorspelbaarheid groter en kon de samenleving beter beheerst worden (Weber, 1972). Daarnaast kenmerkte de samenleving zich toen nog door duidelijke codes, regels en strikte patronen. Die codes, regels en patronen vormden een stabiel punt in de samenleving (Bauman, 2000, p.7). Ook na de Tweede Wereldoorlog kwam rationalisering tot uiting. Er was toen vraag naar een overheid die een centrale rol zou innemen voor de wederopbouw van de samenleving (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007, p.41). Daarbij paste een rationele bureaucratische organisatie. Deze organisatievorm was tot het einde van de jaren '70 de meest voor de hand liggende organisatiestructuur voor een publieke organisatie in een rationele samenleving (Van der Steen et al., 2010, p.14). Verantwoordelijkheden en bevoegdheden waren in de van origine bureaucratische organisatie strikt verdeeld. Er was sprake van een verticale hiërarchie. Het werk binnen de bureaucratische organisatie bestond daarbij uit veel papierwerk en onpersoonlijke en rationele regels. Daarnaast was er een duidelijke taakomschrijving en lag de nadruk bij werkprocedures op efficiëntie. Deze organisatievorm binnen een publieke organisatie sloot goed aan bij de samenleving in die tijd.

Echter, de vaste codes, patronen en duidelijke regels zijn in de huidige samenleving veranderd. Sociale patronen, codes en regels zijn dynamischer geworden (Bauman, 2000, p.7). Dat verandert ook de rol van een publieke organisatie in de samenleving. Een publieke organisatie heeft te maken met een samenleving die niet altijd meer vanuit een bureaucratische benadering te besturen is. Daarom worden nu de maatschappelijke ontwikkelingen beschreven die van invloed zijn op het handelen van een publieke organisatie.

### **2.2 Ontwikkelingen in de huidige samenleving**

De huidige samenleving is veranderd. Dat uit zich onder andere in een nieuwe sociale ordening. Mensen groeperen zich meer en meer in netwerken. Duidelijke regels, patronen en codes zijn vervangen door een samenleving die zich kenmerkt als rizoom. De wortels in een rizoom vertakken zich en er ontstaan nieuwe verbindingen die niet te herleiden zijn tot een hoofdtak. "A rhizome has no beginning or end; it is always in the middle, between things, interbeing, intermezzo" (Deleuze & Guatarri, 1987, p.25). Deze metafoer geeft aan hoe complex de hedendaagse samenleving is. Er zijn geen strak georganiseerde verbanden waarin de samenleving zich vormt. Onderdelen van het rizoom hebben verband met elkaar: "Any point of a rhizome can be connected to anything other, and must be. This is very different from the tree or root, which plots a point, fixes an order" (Deleuze & Guatarri, 1987, p.7). De vergelijking van de huidige samenleving met een rizoom kan gemaakt worden door ontwikkelingen die van invloed zijn op de samenleving. Deze ontwikkelingen zijn: informatisering, globalisering en

individualisering<sup>4</sup> (Castells, 2000). Informatisering gaat over de rol van informatie die de prestaties en productiviteit van organisaties, landen en regio's beïnvloedt. Door technologische ontwikkelingen is de rol van informatie in de samenleving veranderd, waarbij handelen als bureaucratisch systeem niet meer past bij de huidige mogelijkheden van informatie. Informatisering heeft een direct verband met globalisering en individualisering. Globalisering zorgt ervoor dat organisaties zich wereldwijd kunnen bewegen. Tot slot gaat individualisering over de ontwikkeling dat mensen zich los hebben gemaakt van traditionele groepsverbanden, zoals de ontzuiling. Hieronder wordt kort beschreven wat deze ontwikkelingen betekenen voor een publieke organisatie.

### Informatisering

De veranderende rol van informatie in de samenleving heeft een grote impact op de samenleving als geheel (Castells, 2000, pp.70-72)<sup>5</sup>. Door technologische ontwikkelingen en de veranderende rol van informatie is tijd en ruimte als materiële basis voor sociale praktijken veranderd (Castells, 2000, pp.70-72). Vroeger ging men naar de winkel om een boek te kopen. Tegenwoordig bestelt men boeken via internet. Daarnaast is informatie toegankelijker geworden voor meerdere partijen. Dat heeft ook gevolgen voor diensten die een publieke organisatie levert, informatie is namelijk verspreid. De verandering van tijd en ruimte als materiele basis heeft gevolgen voor het uitvoeren van praktijken in een publieke organisatie. Dat roept de volgende vraag op voor een publieke organisatie: Wat voor gevolgen hebben de veranderingen van sociale praktijken voor een publieke organisatie?

### Globalisering

Informatisering houdt verband met globalisering. Globalisering laat zien dat de geografische grenzen vervagen en veranderen. Daardoor is er een meer ruimte ontstaan waarin sociale relaties en samenwerking tussen verschillende organisaties plaatsvinden (Schoorman, 2007, p.7). Deze ruimte is niet beperkt binnen geografische grenzen. Bedrijven gaan zich onder meer bezighouden met internationale samenwerking (Faulkner in Koppenjan & Klijn, 2004, p.6). Traditionele ruimtelijke tegenstellingen veranderen door globalisering en dat heeft gevolgen voor een publieke organisatie (Schoorman, 2007, p.18). Bedrijven opereren op een wereldwijd niveau en dat verkleint de centrale rol van een publieke organisatie in de samenleving. Daarnaast heeft globalisering ook gevolgen voor een publieke organisatie omdat beslissingen het nationale niveau overstijgen (Schnabel, 2004, p.60). De vraag is hoe een publieke organisatie zich in een samenleving waarin grenzen vervagen verhoudt tot andere organisaties.

### Individualisering

Er zijn twee grote veranderingen wat betreft individualisering en gevolgen voor een publieke organisatie. De eerste verandering is dat kennis is verspreid over individuen in de samenleving. Door de veranderingen van tijd en ruimte zijn individuen beter in staat zelfstandig informatie te verzamelen. Daarnaast heeft de samenleving zich losgekoppeld van traditionele religieuze en klasse bindingen, en traditionele rollen in het gezin (Bovens et al., 2007, p.348). Deze ontwikkelingen maken het beter mogelijk om eigen waarden en kennis te ontwikkelen. Het

---

<sup>4</sup> Bij de beschrijving van de ontwikkelingen in de samenleving is gebruik gemaakt van Castells (2000). Hij gaat in op de nieuwe economie als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen.

<sup>5</sup> Castells positioneert zich tussen het technologisch determinisme van McLuhan en het sociaal constructivisme van Williams. McLuhan gaat er vanuit dat techniek de samenleving bepaalt en Williams laat zien dat sociale, culturele en economische factoren vormgeven aan techniek. Er is een constante interactie tussen de samenleving en techniek. Castells (2000) noemt dat een socio-technisch patroon in de samenleving.

gevolg daarvan is dat niet alle kennis binnen een publieke organisatie aanwezig is. De vraag is hoe publieke organisaties omgaan met kennis die zich heeft verspreid onder individuen.

De tweede verandering gaat over het individu die in staat is zelfstandig contacten aan te gaan met de omgeving (Verweel, Siebers & De Ruijter, 2002, p.20). Individualisering is daarbij zichtbaar binnen de organisatie door “een verminderde oriëntatie op de collectieve instituties van het arbeidsbestel” (Mok, 2009, p.58). Het is ieder voor zich. Dat is een belangrijk punt dat Mok (2009) aanhaalt. Individuele medewerkers hebben hun eigen waarden en kennis ontwikkeld en mogelijkheden gekregen hun eigen weg te gaan. Zij gaan zelf op zoek naar kennis en relaties die zij kunnen inzetten. De vraag is of publieke organisaties individuele medewerkers de ruimte geven om te investeren in kennis en relaties.

Op basis van het bovenstaande komt naar voren dat informatisering, globalisering en individualisering gevolgen hebben voor de structuur in de samenleving, die zich hierdoor heeft gevormd tot netwerkstructuur (Castells, 2000). Bij deze structuur is de rationele bureaucratische organisatie geen afspiegeling meer van de samenleving. Om te onderzoeken of een publieke organisatie in deze tijd een afspiegeling is van de samenleving wordt er in de volgende paragraaf gekeken hoe een publieke organisatie zich tot nu toe heeft ontwikkeld.

### **2.3 Ontwikkelingen van een publieke organisatie**

De overheid had zoals beschreven tot de jaren '80 een centrale rol in de samenleving. Deze traditionele overheidsorganisatie kan verbonden worden aan het traditionele idee van *government*. Government staat voor een sterke centrale overheid die de samenleving op een verticale manier bestuurt. Traditioneel gaat *government* uit van hiërarchie. Hiërarchie in de samenleving van destijds sloot aan bij de inrichting van een publieke organisatie (Rhodes, 1996, p.652). Sinds de jaren '80 kwam het besef dat de overheid ook vraagstukken op horizontale manier moest oplossen (Rhodes, 1996, p.653). De overheid moest zich niet alleen meer tonen als bestuursstelsel van de samenleving, maar ook als een actor in netwerken. Dat idee werd verbonden aan het concept *governance*. Er wordt bij *governance* niet alleen gedacht aan verticale overheidssturing, maar ook aan horizontale samenwerking met partijen uit de omgeving. Een publieke organisatie wordt in de *governance* benadering gezien als netwerkpartij (Bovens et al., 2007, p.46). Rhodes (1996, p.653) geeft meerdere beschrijvingen van *governance*, waaronder *governance* als zelf organiserend netwerk. Hiermee wordt bedoeld dat de overheid te maken heeft met onderlinge afhankelijke actoren (Rhodes, 1996, p.658). Daarbij creëren netwerken hun eigen omgeving en politiek. Op deze manier wordt het concept *governance* verbonden aan netwerken (Rhodes, 2006, p.660).

Een netwerk bestaat uit individuen, organisaties met ideeën, belangen en perspectieven. Brass en Krackhardt (2012) geven aan dat een netwerk een toegevoegde waarde heeft: “The added value of the network perspective is that it goes beyond individual actors or isolated dyads of actors by providing a way to consider the structural arrangement of many actors” (p.357). Hiermee wordt bedoeld dat verschillende actoren binnen een netwerk elkaar versterken. Castells (2000, p.442) ziet een netwerk als stromen tussen knooppunten. Netwerken hebben volgens Castells (2000, p.501) een centrale rol binnen de samenleving. Castells (2004, p.133) gaat zelfs zover dat netwerken een nieuwe vorm van macht creëren die zich buiten de overheid bewegen.

#### Een publieke organisatie als actor in netwerken

Zoals uit het bovenstaande blijkt komt het horizontale karakter in netwerken bij het concept

governance naar voren. De vraag is of bij een publieke organisatie altijd sprake is van een horizontaal karakter van netwerken. Allereerst is het namelijk van belang dat er per situatie gekeken moet worden hoe de netwerken eruit moeten komen te zien. Een publieke organisatie moet handelen op een 'infocratische' wijze en niet meer op een bureaucratische wijze (Boutellier, 2011, p.109). Dit idee van Boutellier (2011) geeft aan dat veranderingen in de samenleving serieus genomen moeten worden. Er moet per situatie gekeken worden hoe een publieke organisatie moet handelen en hoe de netwerken waar de organisatie deel van uitmaakt zich vormen.

Ten tweede wordt er bij governance een spagaat ervaren bij bestuurders in publieke organisaties, tussen enerzijds nieuwe besturingsconcepten en anderzijds bestaande besturingsconcepten om te zorgen voor netwerkvorming (Teisman, 2006, p.7). Er zijn elementen waar te nemen die de traditionele bureaucratische organisatie loslaten. Zo werken ambtenaren met elkaar samen, kijken ambtenaren over de grenzen van de organisatie en wordt er meegedacht met projecten en processen die niet aan het takenpakket vastzitten. Echter, een publieke organisatie bestaat nog altijd uit regels en wetten. Daarnaast is er ook nog sprake van georganiseerd beleid. Ook is een publieke organisatie verticaal opgebouwd met een strikte taakverdeling en er zijn nog altijd grenzen opgelegd aan de ambtenaren (Teisman, 2006; Van der Steen et al., 2010). Een publieke organisatie kan de traditionele *government* benadering daarom niet in zijn geheel loslaten en bevat nog elementen van de bureaucratische organisatie zoals in het verleden gangbaar was (Agranoff, 2006, p.62).

Uit het bovenstaande komt naar voren dat er niet altijd vanuit kan worden gegaan dat een netwerk een horizontaal karakter heeft. Zoals Castells (2000) beschrijft in zijn definitie over netwerken, vergeet hij dat netwerken uit verschillende actoren bestaan die verschillende belangen hebben en (daardoor) een verschillende positie in het netwerk hebben. Boutellier (2011) haalt een belangrijk punt aan. Een netwerk heeft geen structuur die altijd hetzelfde is. Relaties in netwerken hebben niet altijd een horizontaal karakter, maar kunnen ook een verticaal karakter aannemen. In dit onderzoek wordt er vanuit gegaan dat een netwerk zonder actoren niet kan functioneren. Deze actoren hebben verschillende achtergronden en deze achtergronden bepalen de onderlinge verhoudingen. Een publieke organisatie is één van die actoren en moet hierbij anders dan in het verleden omgaan met wederzijdse afhankelijkheid, complexiteit en dynamiek.

#### Wederzijdse afhankelijkheid

Door de verspreiding van kennis in de samenleving (fragmentatie) worden individuen geacht om meer te gaan samenwerken. Zij hebben elkaars kennis immers nodig (Koppenjan & Klijn, 2004, p.4), waardoor zij in toenemende mate afhankelijk zijn van anderen (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008, p.18). Netwerken hebben te maken met wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren en daarbij is onderling vertrouwen noodzakelijk tussen actoren (Provan & Kenis, 2007). De vraag is welke invloed vertrouwen tussen actoren in een netwerk waar een publieke organisatie als actor aan deelneemt op de netwerkstructuur heeft.

#### Complexiteit

Verschillende individuen in de samenleving kiezen hun eigen richting (Koppenjan & Klijn, 2004). Een onoverzichtelijkheid aan verschillende ideeën maken het netwerk complex (Boutellier, 2012). Daarbij zorgt complexiteit voor onzekerheid (Koppenjan & Klijn, 2004). De vraag is welke invloed onzekerheid heeft in een netwerk waar een publieke organisatie als actor aan deelneemt



en hoe dat de netwerkstructuur bepaalt.

### Dynamiek

Informatie, standpunten en strategieën zijn constant in ontwikkeling in netwerken en daarmee is er veel dynamiek (beweging) mogelijk in netwerken (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007, pp.19-20). Er zijn bijvoorbeeld actoren die kunnen toetreden en kunnen uitreden tot processen (De Bruin & Ten Heuvelhof, 2007, p.13). De vraag is hoe een publieke organisatie omgaat met die dynamiek en welke invloed een publieke organisatie in een netwerk heeft en hoe dat de netwerkstructuur bepaalt.

Samenvattend gaat dit onderzoek uit van een netwerk met betrekking tot een publieke organisatie als:

- verbindingen tussen actoren;
- actoren die elkaar aanvullen en wederzijds afhankelijk zijn van elkaar;
- het omgaan met wederzijdse afhankelijkheid, complexiteit en dynamiek;
- verbindingen waarbij achtergronden van de actoren bepalend zijn voor de netwerkstructuur.

### **2.4 Aannames**

Op basis van dit hoofdstuk is de aanname gedaan dat de samenleving zich gevormd heeft tot netwerksamenleving met aan de basis nieuwe technologieën die de rol van informatie doen veranderen. De nieuwe technologieën hebben invloed op de informatisering, globalisering en individualisering in de samenleving. Ontwikkelingen in de samenleving beïnvloeden het handelen van een publieke organisatie. Zoals beschreven wordt een publieke organisatie door Castells (2000) gezien als netwerkoverheid opererend in een horizontale netwerksamenleving. Echter, een aanname die gevormd is in dit hoofdstuk is dat een publieke organisatie werkend in netwerken niet zo eenduidig beschreven kan worden als wordt beweerd. De achtergrond van actoren bepaalt namelijk de structuur van het netwerk, zoals gesteld in dit hoofdstuk. Een publieke organisatie heeft een bijzondere achtergrond als actor. Actoren met verschillende achtergronden bepalen de structuur van het netwerk. Deze netwerkstructuur wordt geanalyseerd in het volgende hoofdstuk.

### 3. Netwerkstructuren en een publieke organisatie

In dit hoofdstuk wordt naar aanleiding van de ontwikkelingen die in hoofdstuk 2 zijn beschreven een analytisch kader opgesteld. Zoals gesteld mag de achtergrond van actoren in netwerken en de rol die actoren in netwerken spelen niet uitgesloten worden van onderzoek. Naar aanleiding van kenmerken van netwerken waar een publieke organisatie mee moet omgaan (wederzijdse afhankelijkheid, complexiteit, dynamiek) is het van belang de invloed van vertrouwen, onzekerheid en invloed en controle in netwerkstructuren te onderzoeken.

#### 3.1 Netwerkstructuren

Vanuit verschillende disciplines is onderzoek gedaan naar de positie van actoren in netwerken (Brass & Krackhardt, 2011; Munro, 2000; Provan & Kenis, 2007). Er is gekeken naar een structuur die aansluit bij het idee van Castells (2000) over netwerken, waarin de horizontale relatie tussen actoren centraal staat. In dit onderzoek is gekozen om drie netwerkstructuren te bestuderen. Ten eerste een zelfregulerende netwerkstructuur (Provan & Kenis, 2007). Ten tweede een netwerkstructuur waarbij een centrale actor een belangrijke rol inneemt op basis van de aannames uit hoofdstuk 2 die gaan over een publieke organisatie en waarbij netwerken niet direct de hiërarchie in de organisatie vervangen. Daarbij past een stabiele netwerkstructuur (Miles & Snow, 1992). Ten derde is gekeken naar een structuur die geplaatst kan worden tussen een zelfregulerende netwerkstructuur en een stabiele netwerkstructuur, namelijk een netwerk administratieve structuur (Miles & Snow, 1992; Provan & Kenis, 2007). De drie genoemde netwerkstructuren worden nu kort toegelicht.

##### Zelfregulerende netwerkstructuur

In een zelfregulerende netwerkstructuur werken actoren met elkaar samen. Er is geen sprake van een centrale actor in het netwerk. Besluiten in deze netwerkstructuur komen langzaam tot stand omdat er discussies ontstaan tussen de actoren in het netwerk. De verschillende actoren in de netwerkstructuur zijn allen verantwoordelijk voor de uitkomsten (Provan & Kenis, 2007, p.234). Hierdoor zijn de actoren gelijkwaardig aan elkaar. Deze netwerkstructuur sluit aan bij de visie van Castells (2000) over de netwerkorganisatie die hij definieert als “that specific form of enterprise whose system of means is constituted by the intersection of segments of autonomous systems of goals” (p.187). Hiërarchische structuren worden vervangen door horizontale netwerken: “Networks constitute the new social morphology of our societies, and the diffusion of network logic substantially modifies the operation and outcomes in processes of production, experience, power and culture” (Castells, 2000, p.500).

##### Stabiele netwerkstructuur

Een tegengestelde variant van een zelfregulerende netwerkstructuur is een stabiele netwerkstructuur (Brass & Krackhardt, 2012; Miles & Snow, 1992; Provan & Kenis, 2007). In dit netwerk is er sprake van vaste afspraken tussen wederzijds afhankelijke actoren (zoals organisaties), ook wel een strategische alliantie (Den Man, 2006). Strategische allianties zijn een samenwerking tussen actoren die gezamenlijk middelen creëren en daarmee gezamenlijk doelen realiseren (Gulati & Gargiulo, 1999, p.1441). Er is grote verbondenheid tussen de centrale actoren en deelactoren. De actoren werken met elkaar samen, maar er wordt ook onafhankelijk van elkaar gewerkt. Zoals onderzoek van Agranoff (2006) al aantoonde is het niet noodzakelijk dat netwerken de hiërarchie in de organisatie vervangen. Uit zijn onderzoek komt naar voren dat managers nog steeds de meeste tijd van werkzaamheden spenderen aan hiërarchische

werkzaamheden. Een klein deel van de werkzaamheden besteden zij aan samenwerkingsactiviteiten. Deze samenwerkingsactiviteiten vinden plaats in een stabiele netwerkstructuur.

#### Netwerk administratieve structuur

Provan en Kenis (2007) beschrijven dit netwerk als structuur waarin verschillende actoren samenwerkingsverbanden met elkaar aangaan. Er wordt toezicht gehouden op de processen vanuit een centraal punt. De toezichthouder is geen deelnemer van het primaire proces, zoals wel het geval is bij een stabiele netwerkstructuur (Provan & Kenis, 2007, p.302). Actoren kunnen in dit netwerk vrij toe- en uitreden. In tegenstelling tot een stabiele netwerkstructuur is de centrale actor hier dus niet de beleidsbepaler. Bij deze structuur wordt er een afzonderlijke entiteit ingezet (een organisatie) die als taak heeft een netwerk te coördineren. De centrale actor wordt ook wel de tussenpersoon, makelaar, procesbegeleider of *broker* genoemd (Miles en Snow, 1992). De broker, heeft als afzonderlijke entiteit geen invloed op het productieproces. Er worden drie rollen onderscheiden die een broker aanneemt, namelijk *architect*, *lead operator* en de *caretaker*. De architect wordt gezien als de ontwerper van het netwerk. De lead operator laat zien dat de broker zorgt dat het operationele proces tot stand komt en de caretaker houdt in dat er gezorgd wordt voor constante verbetering in het netwerk.

### **3.2 Kritische factoren die bepalend zijn voor de werking van netwerken**

Om inzicht te krijgen hoe actoren zich in de verschillende netwerkstructuren verhouden wordt gebruik gemaakt van literatuur die factoren beschrijft die daar inzicht in geven. Provan en Kenis (2007) laten zien dat de relatie tussen actoren in het netwerk van groot belang is. Er wordt van de actoren verwacht dat zij met elkaar kunnen samenwerken. Het onderlinge vertrouwen bij actoren met een gemeenschappelijke achtergrond is hoger dan bij mensen met een gemengde achtergrond (Geuijen, 2010, p.304). Daarnaast moet er vertrouwen zijn vanuit actoren in het netwerk. Het is belangrijk om vertrouwen op deze manier te onderscheiden omdat zo duidelijk wordt hoe interacties in netwerken zich vormen en welke rol een publieke organisatie daarin speelt.

Daarnaast zijn kennis, informatie en vaardigheden verspreid geraakt in de samenleving, wat netwerkvorming noodzakelijk maakt. In die netwerkvorming zijn er verschillende actoren aanwezig en dat maakt besluitvorming lastiger en complexer. Dit komt doordat actoren verschillende achtergronden hebben, waardoor er onzekerheden bestaan in de besluitvorming (Koppenjan & Klijn, 2004, pp.6-7). Daarom worden de netwerkstructuren geoperationaliseerd door middel van het concept *onzekerheid* (zie paragraaf 3.3).

Samenhangend met onzekerheid is de invloed en controle die uitgeoefend wordt op beslissingen in netwerken. Nieuwe informatietechnologieën in de samenleving hebben ervoor gezorgd dat het idee van *disciplinary power* in de samenleving en dus ook voor een publieke organisatie is veranderd (Munro, 2000, p.681). Invloed en controle staan in relatie tot verschillende krachten (Foucault, 1982, p.779). In de samenleving die vroeg om een bureaucratische organisatie was invloed en controle overzichtelijk uit te oefenen, als panoptisch geheel. Een voorbeeld is een ronde gevangenis. Vanuit een centraal punt is er controle over cellen. Dat sluit aan bij een centrale overheid die het land bestuurde. Door nieuwe technologische mogelijkheden verhouden tijd en ruimte zich anders in de samenleving (Munro, 2000). Daarmee is van die overzichtelijkheid geen sprake meer. De invloed en controle die een actor in een netwerk heeft is mede afhankelijk van de netwerkstructuur. Daarom worden de netwerkstructuren geoperationaliseerd door middel van het concept *invloed en controle* (zie

paragraaf 3.4).

In de volgende paragraaf worden de drie netwerkstructuren geoperationaliseerd aan de hand van het concept vertrouwen. In paragraaf 3.4 wordt dit gedaan aan de hand van het concept onzekerheid. Tot slot worden in paragraaf 3.5 de structuren beschreven aan de hand van het concept invloed en controle.

### 3.3 Vertrouwen

De definities van vertrouwen lopen in de literatuur uiteen. Er wordt onder andere onderscheid gemaakt in *confidence en trust* (Luhman, 2000, p.96). Confidence gaat over 'vertrouwen op'. Een voorbeeld hierbij is het vertrouwen in een publieke organisatie als samenleving zijnde op basis van eerdere prestaties. Trust gaat over 'vertrouwen in elkaar'. Deze definitie gaat uit van interactie tussen mensen. Daarbij moet er vertrouwen zijn in elkaar om bijvoorbeeld met elkaar te kunnen samenwerken (Prast et al., 2005). Trust gaat volgens Prast et al. (2005) over een relatie met een systeem, institutie, organisatie of persoon. Een relatie die gevormd wordt door interactie. Vertrouwen als interactie tussen mensen heeft betrekking op onderling vertrouwen tussen actoren in netwerken. Vertrouwen tussen actoren is bepalend voor de effectiviteit in een netwerk (Powell, 1990; Provan & Kenis, 2007). Ook wordt er een ander onderscheid gemaakt over de betekenis van het concept vertrouwen (Zucker, 1986). Zucker (1986) onderscheidt vertrouwen op basis van drie principes. Het eerste gaat over kenmerken die overeenkomen tussen mensen en organisaties. Dat sluit aan bij het onderzoek van Brass en Krackhardt (2012) die uitgaan van gelijkenissen tussen actoren. Zo wordt beschreven dat actoren relaties met elkaar aangaan op basis van verschillende elementen (Brass & Krackhardt, 2012, pp.356-357), waaronder:

- gelijkenissen tussen de actoren, zoals lidmaatschap in de groep, gelijkenissen wat betreft gender en interesses;
- sociale relaties tussen de actoren, zoals vriendschappen;
- door interactie zoals het geven van advies, praten met elkaar en het stellen van vragen;
- door stromen, zoals informatie en geld.

Bij het aangaan van relaties spelen organisationele/persoonskenmerken van actoren een rol met betrekking tot netwerken. Daarnaast onderscheidt Zucker (1986) vertrouwen op basis van processen. Bij dit principe staat de interactie tussen actoren centraal. Bij interactie gaat het om het uitwisselen van geld, kennis, diensten, producten en informatie. Die interactie wordt versterkt wanneer blijkt dat er waardering wordt geuit ten aanzien van elkaars inbreng. Daarbij gaat het ook om waardering van de organisatie als het gaat om de inbreng van het individu en ruimte die gegeven wordt aan het individu om relaties aan te gaan met actoren. Het begrijpen in welke mate vertrouwen tussen actoren in netwerken aanwezig is, is daarbij essentieel om na te gaan hoe een netwerkstructuur eruit ziet (Provan & Kenis, 2007). Tot slot wordt vertrouwen op institutioneel niveau onderscheiden. Daarbij gaat het om het vertrouwen dat gevormd is conform de verwachtingen op basis van prestaties uit het verleden. Bij dit laatste onderscheid past vertrouwen als confidence, het vertrouwen op de organisatie.

In dit onderzoek wordt uitgegaan van actoren die deel uitmaken van netwerken, waarbij het gaat om wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren. Daarbij wordt vertrouwen in elkaar (trust) als belangrijkste conceptualisering gezien om netwerkstructuren te analyseren. Om dat vertrouwen in elkaar te kunnen analyseren zijn vertrouwen op basis van (1) organisationele/persoonskenmerken en vertrouwen op basis van (2) het proces (interactie op basis van ruimte en waardering) relevant. Omdat er in dit onderzoek netwerkstructuren worden

onderzocht, wordt het derde principe, institutioneel vertrouwen, niet meegenomen. Op basis van het bovenstaande worden de netwerkstructuren geanalyseerd.

#### Zelfregulerende netwerkstructuur

In een zelfregulerende netwerkstructuur moet het vertrouwen in netwerken groot zijn tussen alle actoren in het netwerk (Provan & Kenis, 2007). Dat vertrouwen wordt versterkt door als organisatie te erkennen dat gelijkenissen met andere actoren ervoor zorgen dat effectievere relaties plaatsvinden (Brass & Krackhardt, 2012). Brass en Krackhardt (2012, p.367) geven aan dat gelijkenissen tussen actoren gestimuleerd moeten worden zodat vanuit de individuele beleving relaties gevormd kunnen worden. Uiteindelijk moet er collectief gehandeld worden en het netwerk reguleert deze handelingen (Provan & Kenis, 2007). De actoren hebben allen dezelfde verhouding tot elkaar. Op basis van deze inzichten kan gesteld worden dat vertrouwen tussen de actoren op basis van overeenkomstige kenmerken in deze netwerkstructuur noodzakelijk is.

Daarnaast worden er op basis van kennis die bij de actoren aanwezig is beslissingen genomen. Zoals Castells (2000) het stelt: "The main shift can be characterized as the shift from vertical bureaucracies to the horizontal corporation"(p.164). Daarmee zijn actoren wederzijds afhankelijk van elkaar in een zelfregulerende netwerkstructuur. Het is van belang om als organisatie zodanig te kunnen vertrouwen op de kennis en expertise van de actoren in netwerken dat deze actoren zelf de juiste beslissingen kunnen nemen (Brass & Krackhardt, 2012). Castells (2000) geeft ook aan dat er nieuwe managementmodellen nodig zijn die vertrouwen op de kennis die aanwezig is bij de individuele medewerkers. Op basis van deze inzichten kan gesteld worden dat de zelfregulerende netwerkstructuur vraagt om vertrouwen van een organisatie in de zelfstandige bevoegdheid van individuen in het netwerk.

#### Stabiele netwerkstructuur

Uit het bovenstaande blijkt dat een zelfregulerende netwerkstructuur vraagt om veel vertrouwen tussen actoren in het netwerk en vraagt om vertrouwen naar individuen om zelfregulerend te werken in een netwerk. Bij een stabiele netwerkstructuur liggen de verhoudingen tussen actoren anders omdat actoren in het netwerk in verbinding staan met een centrale actor. Het vertrouwen tussen actoren is niet noodzakelijk. Processen in dit netwerk worden constant aangestuurd en bijgestuurd door de centrale actor (Miles & Snow, 1992; Provan & Kenis, 2007). Daardoor kan gesteld worden dat overeenkomende kenmerken tussen alle actoren bij deze netwerkstructuur niet relevant zijn om het vertrouwen tussen de actoren te versterken. Daarnaast wordt er in deze structuur weinig ruimte gegeven vanuit de centrale actor in de zelfstandige bevoegdheid van het netwerk. In een stabiele netwerkstructuur mengt de centrale actor zich in de processen die zich afspelen bij de actoren. Dit betekent dat er vertrouwen moet zijn vanuit de centrale actor om een relatie aan te gaan met specifieke deelactoren. Er is alleen ruimte om interacties aan te gaan met vaste actoren (Miles & Snow, 1992; Powell, 1990). Daardoor kan gesteld worden dat vertrouwen op basis van het proces alleen noodzakelijk aanwezig moet zijn tussen de centrale actor en de deelactoren.

#### Netwerk administratieve structuur

Uit bovenstaande netwerkstructuren blijkt duidelijk een verschil wat betreft vertrouwen in het netwerk. Een netwerk administratieve structuur kan geplaatst worden tussen een stabiele en zelfregulerende netwerkstructuur. Het vertrouwen bij de actoren in dit netwerk moet bij specifieke relaties in het netwerk hoog zijn, maar vertrouwen hoeft niet noodzakelijk tussen alle actoren aanwezig te zijn in het netwerk. Er is de mogelijkheid om met verschillende actoren

samen te werken (Provan & Kenis, 2007, p.238). De centrale actor stuurt het proces aan, maar mengt zich niet in de primaire werkzaamheden van deelactoren in het netwerk. Er is nog wel controle van de centrale actor waardoor het onderlinge vertrouwen tussen actoren niet zo hoog moet zijn als bij een zelfregulerende netwerkstructuur (Miles & Snow, 1992; Provan & Kenis, 2007). Daarnaast is er ruimte voor actoren op zelfstandige bevoegdheid van werkzaamheden. Er kan gesteld worden dat er een vertrouwensband moet zijn tussen specifieke actoren, namelijk die actoren die direct met elkaar samenwerken in het netwerk. Deze vertrouwensband wordt versterkt door de centrale actor.

Op basis van bovenstaande theoretische inzichten wordt in dit onderzoek vertrouwen geoperationaliseerd aan de hand van het onderscheid ruimte, processen en structuren. Een zelfregulerende netwerkstructuur vraagt veel vertrouwen tussen actoren, een stabiele netwerkstructuur vraagt weinig vertrouwen tussen alle actoren, maar enkel vertrouwen tussen de centrale actor en deelactoren en een netwerkadministratie structuur vraagt vertrouwen in specifieke relaties, de relaties die direct met elkaar samenwerken.

### **3.4 Onzekerheid**

Zoals uit bovenstaande blijkt zijn er ook onzekerheden in netwerken en rond netwerken. Onzekerheid heeft invloed op vertrouwen in netwerken. Onzekerheid is een concept dat in de studie naar gevolgen van een netwerksamenleving is bestudeerd door Koppenjan en Klijn (2004). Door complexiteit in de samenleving ontstaan *wicked problems* (problemen die niet eenvoudig oplosbaar zijn) en kenmerkend daarbij is onzekerheid bij het oplossen van die problemen (Koppenjan & Klijn, 2004, p.7). Zoals in het verleden het geval was werd er op een klassieke manier omgegaan met onzekerheden door organisaties. Zo werden er top-down maatregelen genomen, werd informatie verzameld en werd kennis verkregen als reactie op onzekerheid (Koppenjan & Klijn, 2004, p.9). In netwerken wordt er samengewerkt met actoren en daarmee wordt afhankelijk van de netwerkstructuur onzekerheid gereduceerd. Onzekerheid heeft invloed op de houding en het gedrag van actoren in het netwerk. Van toepassing in dit onderzoek zijn daarbij de (1) substantieve onzekerheid, (2) de strategische onzekerheid en (3) de institutionele onzekerheid. (1) De substantieve onzekerheid gaat over informatie die in grote hoeveelheden beschikbaar is in netwerken. Actoren kunnen op een andere manier tegen informatie aankijken en daarmee verschillende interpretaties hebben. (2) Strategische onzekerheid gaat over verschillende percepties bij de actoren rondom problemen die aangepakt moeten worden. Omdat in het netwerk wordt samengewerkt tussen verschillende actoren ontstaan daarbij ook verschillende ideeën over deze problemen. De interacties die actoren met elkaar hebben kunnen ertoe leiden dat actoren hun strategie aanpassen. (3) Daarnaast hebben actoren in een netwerk verschillende achtergronden, dat wordt institutionele onzekerheid genoemd. De achtergrond van een actor kan zorgen voor onzekerheid in netwerken. Interacties tussen actoren zijn daardoor mogelijk geladen door regels, standpunten en taal van de eigen institutie. Ook voor publieke organisaties is het van belang om te zoeken naar mogelijkheden om met substantieve, strategische en institutionele onzekerheden om te gaan. Het omgaan met onzekerheden verschilt per netwerkstructuur.

Op basis van het bovenstaande worden de netwerkstructuren geanalyseerd.

#### Zelfregulerende netwerkstructuur

In een zelfregulerende netwerkstructuur ontstaan veel onzekerheden omdat het netwerk bestaat uit verschillende actoren die hun eigen waarden, kennis en vaardigheden hebben.

Daarmee zijn de uitkomsten van het netwerk onzeker. In een zelfregulerend netwerk is er geen centrale actor die invloed kan uitoefenen om onzekerheden te reduceren. Er is sprake van gelijkwaardigheid in de relaties (Brass & Krackhardt, 2012). De actoren zorgen samen voor besturing van het netwerk zonder centrale actor (Provan & Kenis, 2007). Er kan worden gesteld dat de substantieve onzekerheid niet beperkt wordt door één actor. Daardoor is er voor één actor veel onzekerheid in het netwerk.

Daarnaast kent deze netwerkstructuur grote strategische onzekerheid omdat er niet één actor is die het netwerk in de hand houdt en daarmee een leidende positie heeft. Er wordt uitgegaan van een dynamisch karakter in deze netwerkstructuur waarin actoren zichzelf organiseren en verschillende ideeën hebben over strategische oplossingen. Er kan worden gesteld dat de mogelijkheid om te gaan met strategische onzekerheden door één actor beperkt is in een zelfregulerende netwerkstructuur.

Tot slot zijn de actoren in het netwerk gebonden door regels, waarden en taal van eigen instituties en daardoor is er sprake van veel institutionele onzekerheid (Castells, 2000; Koppenjan & Klijn, 2004). Wanneer uitgegaan wordt van het zelfregulerend karakter kan worden gesteld dat een publieke organisatie, als actor, zo min mogelijk beperkingen oplegt. Het netwerk zorgt ervoor dat actoren regels, waarden en taal in het netwerk los gaan zien van hun eigen institutie.

#### Stabiele netwerkstructuur

Uit het bovenstaande blijkt dat in een zelfregulerend netwerk veel onzekerheid ontstaat voor een actor. In een stabiele netwerkstructuur is er weinig onzekerheid door een centrale actor die invloed heeft op het primaire proces in het netwerk (Miles & Snow, 1992). Gedacht kan worden aan hiërarchische sturing, waardoor er van de vrije werking in het netwerk geen sprake is. Deze samenwerkingsvorm heeft veel overeenkomsten met de hiërarchische organisatie (Powell, 1990). Er kan gesteld worden dat substantieve onzekerheid wordt beperkt door de centrale actor omdat er sprake is van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Bij het selecteren van actoren wordt daarbij al rekening gehouden om substantieve onzekerheid te beperken.

De strategische onzekerheid wordt beperkt omdat de centrale actor zijn visie gebruikt om problemen aan te pakken. Hij gebruikt daar actoren bij die kunnen helpen (Miles & Snow, 1992). Daardoor is er mogelijk wel sprake van verschillende percepties bij actoren, maar de centrale actor heeft de meeste invloed op beslissingen en is verantwoordelijk voor het eindresultaat. Uiteindelijk bepaalt alleen de centrale actor hoe er met verschillende percepties wordt omgegaan. Er kan gesteld worden dat er meer sprake is van afhankelijkheid van de centrale actor ten opzichte van deelactoren dan van wederzijdse afhankelijkheid.

De institutionele onzekerheid wordt beperkt door voor bekende relaties te kiezen. Daarbij gaat het om samenwerkingsverbanden op basis van vaste routines (Powell, 1990). Er is dus minder sprake van flexibiliteit in de relaties dan in een zelfregulerend netwerk. De routines in het netwerk worden gekoppeld aan de routines die zich afspelen bij actoren. Er kan gesteld worden dat de deelactoren niet betrokken worden bij het gehele proces, maar alleen gebruikt worden om een deel van het proces te realiseren.

#### Netwerk administratieve structuur

Een netwerk administratieve structuur kent meer onzekerheid dan een stabiele netwerkstructuur. Net zoals bij een zelfregulerende netwerk moet er gezorgd worden dat actoren zich gezamenlijk verantwoordelijk gaan voelen. De centrale actor stuurt op gezamenlijke oplossingen om de substantieve onzekerheid te beperken (Koppenjan & Klijn,

2004). De centrale actor bemoeit zich met de processen die zich afspelen in het netwerk aangezien hij wel de centrale actor is in het netwerk. Er kan worden gesteld dat de centrale actor ervoor zorgt dat de interpretatie van informatie tussen de actoren wordt bijgestuurd om tot gezamenlijke oplossingen te komen. Daarmee wordt de substantieve onzekerheid beperkt.

Daarnaast houdt de centrale actor rekening met strategische onzekerheid door te sturen op gezamenlijke strategieontwikkeling bij actoren (Koppenjan & Klijn, 2004). Ook stuurt de centrale actor door gezamenlijke spelregels te introduceren (Koppenjan & Klijn, 2004). Er kan worden gesteld dat de centrale actor zorgt voor gezamenlijke strategieën die leiden tot positieve uitkomsten (Provan & Kenis, 2007, p.239). De centrale actor heeft daarbij invloed op de omstandigheden in het netwerk die ervoor zorgen dat de strategische onzekerheid wordt beperkt.

De institutionele onzekerheid in deze netwerkstructuur wordt beperkt door actoren afhankelijker of juist onafhankelijker te maken van beleid en besluitvormingsprocessen van hun eigen organisatie (Koppenjan & Klijn, 2004). Daarnaast leidt het wijzigen van regels in het netwerk ertoe dat actoren andere strategieën en manieren van interacties toepassen. De centrale actor stuurt gedurende het proces constant bij en stelt regels in waaraan de actoren zich moeten houden. De centrale actor heeft daarmee altijd invloed op het proces in het netwerk. Er kan worden gesteld dat in tegenstelling tot een zelfregulerende netwerkvorm, een centrale actor hier bepalend is voor het proces, waarmee de institutionele onzekerheid wordt beperkt.

Concluderend op basis van bovenstaande theoretische inzichten wordt onzekerheid in dit onderzoek geoperationaliseerd aan de hand van het onderscheid in substantieve, strategische en institutionele onzekerheid. In een zelfregulerend netwerk is veel onzekerheid, in een stabiel netwerk wordt onzekerheid beheerst door de centrale actor en een netwerk administratieve structuur kan tussen een zelfregulerende en een stabiel netwerk geplaatst worden. In deze structuur wordt onzekerheid beheerst door een onafhankelijke centrale actor die niet deelneemt aan het primaire proces in het netwerk.

### **3.5 Invloed en controle**

Een derde belangrijke factor in netwerken is de invloedrijke positie van actoren, die verbonden kan worden aan de aanname van dit onderzoek dat de achtergrond van actoren bepalend is voor de netwerkstructuur. Daarom wordt in dit onderzoek invloed en controle in netwerken bekeken vanuit twee perspectieven, namelijk vanuit de invloedrijke positie van actoren in een netwerk op basis van machtsbronnen (Brass & Krackhardt, 2012) en vanuit hiërarchie en empowerment die een individu beperken of helpen in netwerken te werken (Agranoff, 2006; Petterson & Zimmerman, 2004).

#### **3.5.1 Machtsbronnen**

Invloed wordt in het algemeen gezien als een mechanisme dat zorgt voor structuur of behoud van orde in de maatschappij (Munro, 2000)<sup>6</sup>. In de context van netwerken heeft een actor invloed wanneer het erin slaagt om een andere actor in beweging te brengen om werkzaamheden uit te voeren. Die actor brengt andere actoren in beweging op basis van een invloedrijke positie. Actoren verhouden zich dan boven- en ondergeschikt aan elkaar. Het verkrijgen van invloed gaat samen met bronnen die invloed van een actor bepalen. Zo onderscheiden Koppenjan en Klijn (2004) meerdere machtsbronnen, zoals kennis en legitimiteit, productiemiddelen, competenties en financiële middelen. Over het algemeen heeft

---

<sup>6</sup> Dit onderzoek gaat uit van invloed dat staat voor macht en controle als publieke organisatie in netwerken. Theoretische inzichten gaan doorgaans uit van het concept *macht/power*.



een actor met de meeste machtsbronnen, of meer schaarse machtsbronnen en deze ook inzet, meer invloed dan een actor die dat niet doet of niet kan. In dit onderzoek is het relevant te onderzoeken welke machtsbronnen actoren bezitten zodat bepaald kan worden wat de invloed is van een actor in netwerken dat de structuur van het netwerk bepaalt. Zoals beschreven gaat Castells (2000, 2004) uit van de invloed die een netwerk in zijn geheel bezit, waarin actoren een horizontale relatie hebben. Daarmee hebben netwerken volgens Castells (2004) als geheel meer invloed dan de individuele actoren in het netwerk. In dit onderzoek wordt uitgegaan van het feit dat invloed en controle in een netwerk afhankelijk is van het patroon van de relatie (Brass & Krackhardt, 2012, p.357) veroorzaakt door verschillende achtergronden van actoren en daaruit voortkomende machtsbronnen. Brass en Krackhardt (2012) beschrijven in hun onderzoek dat de actor met de meeste invloed in het netwerk ook de meeste voordelen kan behalen. Zij verbinden invloed aan de structuur van organisationele netwerken. Een publieke organisatie heeft traditioneel gezien altijd een bijzonder invloedrijke positie gehad bij het vormen van beleid (Van der Steen et al., 2010; Vigoda, 2004, p.4). Daarom is het relevant invloed en controle van een publieke organisatie als actor in netwerkstructuren te onderzoeken. De verhouding tussen een publieke organisatie en andere actoren in het netwerk wordt daarbij ook bestudeerd.

### **3.5.2 Hiërarchie en empowerment**

Zoals beschreven kan invloed en controle gerelateerd worden aan de middelen die de vrijheid van actoren beperken of die juist mogelijkheden geven aan actoren om zich te bewegen in netwerken. Invloed en controle kan verbonden worden aan hiërarchie. Hiërarchie wordt gezien als een verticale structuur in een organisatie (Van der Steen et al., 2010; Agranoff, 2006). De verticale structuur beperkt de vrijheid van een individuele medewerker. Een organisatie kan ook middelen inzetten die ervoor zorgen dat een individu zich kan bewegen, daarom wordt empowerment ook als onderdeel van invloed en controle gezien. Er bestaan verschillende ideeën over de betekenis van empowerment. Zimmerman (1995) definieert empowerment als volgt: "Empowerment is a process by which people, organizations, and communities gain mastery over issues of concern to them" (p.581). Empowerment wordt onderscheiden op individueel, organisatorisch en gemeenschappelijk niveau (Peterson & Zimmerman, 2004, p.130). Peterson en Zimmerman (2004) laten zien dat deze drie niveaus in verhouding staan met elkaar. (1) Bij individuele empowerment draait het om persoonlijke vaardigheden en kennis die ingezet wordt door het individu; (2) Organisatorische empowerment gaat over processen en structuren die een organisatie inzet om vaardigheden, kennis en betrokkenheid bij medewerkers te bevorderen ten gunste van doelen; (3) Gemeenschappelijk empowerment gaat over het bevorderen van onderlinge samenwerkingen in een gemeenschap, op samenlevingsniveau. Dit onderzoek focust op de rol en positie van een publieke organisatie in een netwerk. Daarom wordt uitgegaan van (1) individuele en (2) organisatorische empowerment. Er wordt specifiek naar de organisatie gekeken. Organisatorische empowerment gaat over processen en structuren die de organisatie inzet om actoren met structuur en processen te beïnvloeden. Daarbij kan organisatorische empowerment verbonden worden met het aangaan van interorganisationele relaties (Peterson & Zimmerman, 2004, p.135). Dit geeft de organisatie mogelijkheden om contact te zoeken met andere organisaties. Inspanningen die worden verricht om toegang te krijgen tot netwerken van andere organisaties kunnen worden beschouwd als een interorganisationeel proces, dat aansluit bij organisationele empowerment. Daarbij kan ook geanalyseerd worden in hoeverre netwerken de hiërarchie van de organisatie loslaten (Agranoff, 2006). Afhankelijk van de netwerkstructuren is er dus op verschillende manieren sprake van hiërarchie tussen actoren en empowerment van actoren in het netwerk.

Op basis van paragraaf 3.4.1 en 3.4.2 worden de netwerkstructuren geanalyseerd.

#### Zelfregulerende netwerkstructuur

Uit de theoretische inzichten van Castells (2000) blijkt dat de invloed in een zelfregulerende netwerkstructuur verdeeld is over alle actoren in het netwerk. Er is geen actor die boven de andere actoren staat (Provan & Kenis, 2007). Daarmee hebben actoren ten opzichte van elkaar horizontale verhoudingen op basis van gelijkwaardigheid. Invloed kan in deze zelfregulerende netwerkstructuur alleen worden uitgeoefend door middel van 'counter-power' (Castells, 2007, p.258). Er zijn horizontale netwerken ontstaan met als gevolg voor de overheid dat van traditionele macht en controle geen sprake meer is in een zelfregulerende netwerkstructuur die Castells (2000) beschrijft. Castells (2007) laat zien dat data-surveillance een vorm van invloed in het zelfregulerende netwerk is. Een voorbeeld hierbij is het beperken van de internettoegang en andere vormen van communicatie. De essentie hiervan is dat Castells ervan uitgaat dat een netwerk niet te controleren is door actief deel te nemen aan een netwerk. Er kan worden gesteld dat er geen of weinig processen en structuren zijn die worden ingezet vanuit één actor om de veelheid aan kennis, informatie en vaardigheden te reduceren. De actoren krijgen de vrijheid om interorganisationele relaties aan te gaan. De actoren zijn hier nauwelijks gebonden aan de hiërarchie van één centrale actor.

#### Stabiele netwerkstructuur

In tegenstelling tot een zelfregulerende netwerkstructuur wordt het netwerk hier door een centrale actor beheerst en deze actor heeft de meeste invloed door machtsbronnen (Brass & Krackhardt, 2012). In deze structuur is het moeilijk voor een actor om zelfstandig en proactief vaardigheden en kennis in te zetten omdat er verticale verhoudingen in deze netwerkstructuur bestaan (Provan & Kenis, 2007). De vrijheid die actoren krijgen om zelfstandig te handelen is daarbij altijd gerelateerd aan wat de centrale actor heeft opgelegd (Miles & Snow, 1992). De centrale actor heeft veel invloed in deze netwerkstructuur en er ontstaan vaste routines en hiërarchie in de samenwerking tussen de centrale actor en deelactoren (Miles & Snow, 1992, p.63). De relatie met vaste deelactoren bepaalt dus de invloed van de centrale actor (Brass & Krackhardt, 2012, pp.356-357). Ook kan de hiërarchie bij organisaties blijven bestaan naast deze netwerkstructuur. Dat zorgt ervoor dat medewerkers gebonden zijn aan hiërarchische werkzaamheden in de eigen organisatie (Agranoff, 2006, p.57) en daarmee is die hiërarchie bepalend voor de werking van een stabiele netwerkstructuur. Er kan gesteld worden dat de centrale actor hier geen netwerkspeeler is geworden, maar eerder een netwerkbepaler. Er is geen sprake van organisatorische empowerment aangezien structuren en processen gericht zijn op directe aansturing en niet gericht op netwerkgerichtheid.

#### Netwerk administratieve structuur

Net zoals een stabiele netwerkstructuur heeft deze netwerkstructuur ook een centrale actor. Echter, de positie van de centrale actor wordt niet bepaald door machtsbronnen. De centrale actor, als onafhankelijke actor, begeleidt het proces van uitvoeringswerkzaamheden (Provan & Kenis, 2007). Daarmee is deze netwerkstructuur er op gericht om actoren hun gang te laten gaan. Er kan worden gesteld dat actoren de mogelijkheid hebben om kennis, informatie en vaardigheden in te zetten, zonder vast te zitten aan sturing op het primaire proces vanuit één centrale actor. Maar de vrijheid van actoren wordt beperkt door organisationele empowerment. Randvoorwaarden worden door de centrale actor ingezet om de individuele vrijheid in de hand

te houden. Deze netwerkstructuur maakt het mogelijk voor een centrale actor (als procesbegeleider) om invloed en controle uit te oefenen op het proces. Daarbij heeft de centrale actor een informeel karakter (Miles & Snow, 1992). Er is geen sprake van directe invloed (Geuijen, 2010, p.301). Er kan worden gesteld dat de centrale actor zorgt voor structuren en processen om ervoor te zorgen dat alle kennis, vaardigheden en informatie die bij de actoren aanwezig is in de hand te houden.

Concluderend op basis van de theoretische inzichten wordt invloed en controle geoperationaliseerd aan de hand van machtsbronnen van actoren, hiërarchie in de organisatie en empowerment. In een zelfregulerende netwerkstructuur is er weinig invloed vanuit één centrale actor. In een stabiele netwerkstructuur is daarentegen veel invloed van een centrale actor en tot slot in een netwerk administratieve structuur heeft een centrale actor maar beperkte invloed in het netwerk.

### **3.6 Verwachtingen**

Dit onderzoek heeft een exploratief karakter en daarom worden op basis van de literatuur die behandeld is in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 verwachtingen geformuleerd over de uiteindelijke uitkomsten van dit onderzoek.

1. Een aanname in dit onderzoek is dat ontwikkelingen in de samenleving van invloed zijn op het handelen van een publieke organisatie. Gesteld is dat een publieke organisatie aansluiting moet vinden op een samenleving, waarin meer gewerkt wordt in netwerken. De verwachting is dat de verhoudingen in een netwerkstructuur worden bepaald door verschillende actoren met verschillende achtergronden. Daarom wordt er vanuit gegaan dat RWS één van de actoren is in het netwerk met een politieke achtergrond. Een publieke organisatie neemt een bijzondere positie in netwerken in (hoofdstuk 2).
2. Verwacht wordt dat RWS een bijzondere en invloedrijke positie inneemt in netwerken. Dat sluit aan bij een stabiele netwerkstructuur waarbij één partij de sturende en dominante actor is ten opzichte van andere actoren (hoofdstuk 3).

## 4. Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt een verantwoording gegeven voor de methoden die gebruikt zijn in dit onderzoek. Bij het verantwoorden van de onderzoeksmethoden is het van belang inzicht te geven in de wetenschappelijke positionering, de onderzoeksmethoden, de dataverzameling en de data analyse. Tot slot wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de kwaliteitscriteria voor kwalitatief onderzoek.

### 4.1 Wetenschappelijke positionering

Er is kwalitatief onderzoek uitgevoerd dat zich richt op praktijken in een publieke organisatie. Er is gezocht naar een specifiek karakter van de sociale werkelijkheid (Boeije, 2005, p.20). Dit onderzoek richt zich op organisatieontwikkelingen richting een netwerkorganisatie vanuit het perspectief van de respondenten (Boeije, 2005, p.27). Het onderzoek heeft een explorerend karakter omdat er nog weinig theorieën bestaan over hoe een publieke organisatie zich in netwerken verhoudt ten opzichte van andere actoren en wat dat voor gevolgen heeft voor de onderlinge verhouding tussen actoren.

Deetz (2000, p.131) geeft inzicht in verschillende benaderingen bij het doen van onderzoek, namelijk dialoogstudies, kritische studies, interpretatieve studies en normatieve studies. De benaderingen worden door twee dimensies onderscheiden, namelijk (1) *local/emergent* tot *elite/ a priori* en (2) *consensus-dissensus*. *Elite/ a priori* gaat over het begrippenkader van de onderzoeker om te bepalen vanuit welke positie het onderzoek wordt gestart. In dit onderzoek is aandacht besteed aan de beleving van de respondenten en past daarom bij de dimensie *local/emergent*. *Dissensus* betekent dat er gezocht wordt naar verschillen en strijd. In dit onderzoek is er gezocht naar orde in opvattingen, en daarnaast is gezocht naar verschillen in opvatting. Daarbij past zowel de dimensie *consensus* als *dissensus* bij dit onderzoek. Er is uitgegaan van betekenissen die mensen geven aan situaties die zij meemaken en meegemaakt hebben in hun omgeving. Er bestaat niet één werkelijkheid en dit onderzoek gaat er vanuit dat mensen betekenissen uitwisselen. Door het uitwisselen van betekenissen wordt een gezamenlijke werkelijkheid gecreëerd (Boeije, 2005, p.20). Met het oog op het beantwoorden van de hoofdvraag en de deelvragen van dit onderzoek is het van belang te achterhalen hoe mensen situaties interpreteren. Daarbij gaat het om de theorie van sociale constructie. De werkelijkheid bestaat uit constructies, ideeën en opvattingen die helpen mensen situaties te begrijpen en te plaatsen. Het sociaal constructivisme komt met deze zienswijze overeen (Boeije, 2005, p.20). Dit onderzoek positioneert zich als interpretatief dat valt onder het sociaal constructivisme.

### 4.2 Onderzoeksmethoden

Zoals uit het bovenstaande blijkt is er in dit onderzoek gezocht naar interpretaties om de werkelijkheid te begrijpen. Er zijn interpretaties en perspectieven in een specifieke casus bestudeerd, dit wordt ook wel een *case study* genoemd. Boeije (2005, p.21) beschrijft een *case study* als een vorm van onderzoek dat gemeengoed is als het gaat om beleids- en organisatieonderzoek. Dit onderzoek gebruikt als variant van een *case study* de *single case study*. De focus van dit onderzoek is één publieke organisatie, namelijk RWS. Deze organisatie dient daarbij als case in het onderzoek naar publieke organisaties. RWS is in zijn geheel bestudeerd en dat wordt beschreven als een *holistic design* van een *single case study* (Yin, 2008, p.50). De rol van de onderzoeker in een *case study* is dat hij op zoek gaat naar theoretische en empirische antwoorden op hoofd- en deelvragen. De onderzoeker is onderdeel van het proces, omdat vanuit zijn werkelijkheid en inzichten naar interpretaties en perspectieven wordt gezocht (zie

paragraaf 4.6.3). Daarom is er onderzoek gedaan door middel van een literatuurstudie (zie paragraaf 4.2.1) en semi-gestructureerde interviews (zie paragraaf 4.2.2).

#### **4.2.1 Literatuurstudie**

Voor de single case study is een theoretische basis essentieel, aangezien een single case study gevormd wordt door een theoretisch kader. De theorie wordt getest en doorontwikkeld in een case study (Yin, 2008, p.35). Voor het contexthoofdstuk (hoofdstuk 2) en de literatuurstudie (hoofdstuk 3) is gezocht op verschillende zoektermen op Google Scholar, Omgea en Sagepub. Eerst is gezocht in Google Scholar op termen als 'network society', 'netwerksamenleving'. Daarbij kwam relevante literatuur geschreven door Castells (2000, 2004, 2007) naar voren. Op basis daarvan zijn artikelen gelezen en boeken geleend in de Universiteit Bibliotheek. Naar aanleiding van deze literatuur is bepaald om voor de maatschappelijke ontwikkelingen informatisering, globalisering en individualisering te kiezen. Daarom zijn vervolgens deze woorden als zoektermen ingevoerd. Literatuur van Bovens et al. (2007); Koppenjan en Klijn (2004); Mok (2009); Schnabel (2004); Schuurman (2007) en Verweel et al. (2002) werd daarbij gevonden. Deze onderzoeken geven inzicht in maatschappelijke ontwikkelingen van invloed op het handelen van een publieke organisatie en daarom is gekozen deze onderzoeken te gebruiken. Vervolgens is gezocht op zoekwoorden als 'public organization' 'bureaucratic organization', 'government', 'governance'. Daarbij is gezocht naar ontwikkelingen in een publieke organisatie. Op basis van literatuur die inzicht gaf over die ontwikkelingen is literatuur van Bovens et al. (2008); Rhodes (1996); Van der Steen et al. (2010) en Weber (1972) gekozen. Deze artikelen en boeken gaven een duidelijk en helder overzicht van het karakter en de opgaven van een publieke organisatie in de huidige samenleving. Daarnaast is gezocht naar kritische artikelen en boeken over de netwerksamenleving en de gevolgen voor een publieke organisatie. Daarbij werd het boek van Boutellier (2011) en Van Dijk (2006) gevonden. Boutellier (2011) en Castells (2000) werden daarbij aangeraden door de begeleider vanuit RWS. Op basis van het literatuuronderzoek (hoofdstuk 2) zijn er aannames gedaan over netwerken. Het uitgaan van aannames heeft als nadeel dat inzichten over topics niet overeenkomen met de werkelijkheid, daarmee zouden conclusies uiteindelijk niet gekoppeld kunnen worden aan literatuur. Om dit op te vangen is er voor gekozen in het analytisch kader meerdere operationalisaties te doen per concept op basis van verschillende netwerkstructuren (hoofdstuk 3). Daarom is er in Google Scholar gezocht op verschillende netwerkmodellen door middel van de zoekwoorden 'networks', 'structures', 'network organization'. Onderzoeken van Agranoff (2006); Brass en Krackhardt (2012); Miles en Snow (1992); Powell (1990) en Provan en Kenis (2007) werden daarbij gebruikt. Er zijn structuren gevonden met een wisselende positie van actoren in netwerken. Om inzicht te geven in de netwerkstructuren is gezocht naar concepten waaruit het analytisch kader bestaat, namelijk vertrouwen, onzekerheid en invloed en controle. Deze concepten zijn gekozen op basis van hoofdstuk 2 en de kenmerken die dit onderzoek toeschrijft aan netwerken. Op deze concepten is vervolgens gezocht en bij de zoekterm 'vertrouwen', 'trust', 'confidence' zijn onderzoeken van Luhman (2000); Prast et al. (2005) en Zucker (1986) gevonden. Daarnaast is het boek van Koppenjan en Klijn (2004) gebruikt om het concept onzekerheid in de context van netwerken uit te werken. Tot slot is er voor het concept invloed en controle gezocht op zoektermen 'macht', 'power', 'power in networks', 'controle', 'empowerment' gezocht. Daarbij werd literatuur gevonden van Castells (2007); Foucault (1982); Munro (2000); Peterson en Zimmerman (2005) en Zimmerman (1995). De concepten zijn geoperationaliseerd in de verschillende netwerkstructuren (Brass & Krackhardt, 2012; Miles & Snow, 1992; Provan & Kenis, 2007).

#### **4.2.2 Semi-gestructureerde interviews**

Op een exploratieve wijze is achterhaald hoe een publieke organisatie handelt in netwerken. Inzichten zijn vergaart en getoetst bij RWS. Daarom is er gezocht naar interpretaties van respondenten over RWS in netwerken in samenwerking met actoren. Er moest ruimte zijn tijdens de interviews om interpretaties te achterhalen. Daarbij paste het semi-gestructureerde interview. De vragen en antwoorden staan in het semi-gestructureerde interview niet vast (Baarda, Goede & Van der Meer, 2007, p.16). Dat is ook een voordeel van semi-gestructureerde interviews. Er wordt namelijk ruimte gegeven aan de respondenten om vragen te beantwoorden. Ook is er ruimte om door vragen om betekenissen te achterhalen en interpretaties te kunnen doen. Het semi-gestructureerde interview heeft als nadeel dat er richting wordt gegeven aan de interviews. Zo staan de onderwerpen tijdens het interview vast en worden respondenten mogelijk gestuurd door de gekozen vragen. Daarom zijn er open vragen gesteld en is er geprobeerd zoveel mogelijk door te vragen. Voorbeelden van open vragen in dit onderzoek zijn: wanneer is volgens u sprake van een netwerk, welke soorten interacties kunt u op eigen gezag aangaan, hoe zorgt de organisatie dat je in netwerken kan werken. Op basis van deze vragen werden lange antwoorden gegeven. Ook is er op elk antwoord doorgevraagd om de betekenissen te achterhalen. Er is daarbij gevraagd om voorbeelden uit de praktijk te geven. Daarnaast is tijdens het interviewen een visualisatietechniek toegepast. Er is zo gedetailleerd mogelijk achterhaald welke ideeën de respondent bij netwerken heeft. Deze visualisatietechniek is toegepast ter verduidelijking van het concept netwerk. De respondent heeft tijdens het interview getekend hoe het netwerk waarin hij of zij werkt eruit ziet.

#### **Topiclijst**

De topiclijst met centrale onderwerpen vormde de basis van de semi-gestructureerde interviews (zie bijlage C). Deze topiclijst is tot stand gekomen door de operationalisering van de concepten in de literatuurstudie. Daarbij was het van belang inzicht te krijgen in de structuur van het netwerk waarin de respondent zich bevindt, de ruimte die de RWS'er krijgt om in netwerken te bewegen, hoe de RWS'er met onzekerheden omgaat en hoe de organisatie zorgt dat er in netwerken gewerkt kan worden. Voorbeelden van vragen zijn: Ervaart u de ruimte om interacties met de omgeving aan de gaan die nodig zijn om projectdoelen te bereiken, heeft u voorbeelden? Daarnaast was een vraag als, hoe gaat u om met het nemen van beslissingen wanneer u te maken heeft met deelnemers uit verschillende organisaties, één van de vragen om te achterhalen hoe RWS met onzekerheden omgaat. Voordat de interviews plaatsvonden is de topiclijst ge-pre-test. De pre-test vond plaats om te bepalen hoe lang de interviews ongeveer zouden duren. Daarnaast was de pre-test belangrijk om te bepalen of de vragen duidelijk waren.

Op basis van de pre-test is een aantal aanpassingen verricht. Vooraf was bepaald dat de interviews ongeveer één uur zouden duren. Tijdens de pre-test bleek dat de interviews veel langer duurden. Vragen over netwerken, vertrouwen, onzekerheid en invloed zorgden voor veel informatie. De eerste versie van de topiclijst bestond uit 16 vragen. De vraag, hoe vinden samenwerkingen plaats is geschrapt uit de definitieve topiclijst omdat de pre-test respondent dat al aangaf bij de vraag over samenwerkingen/netwerken met organisaties. Daarnaast is de vraag, wat de onderlinge verhouding is tussen respondent en de deelnemers in het netwerk waar de respondent aan deelneemt geschrapt uit de definitieve topiclijst. Deze vraag werd ook bij het tekenen van de samenwerking al beantwoord. Dit zijn twee voorbeelden van vragen die overbodig werden door de open vragen en de visualisatietechniek. Op basis van de pre-test zijn er dus vragen geschrapt en aangescherpt. Daarnaast waren vragen over de concepten nog niet altijd specifiek genoeg. Vage formuleringen zoals kennis en processen zijn daarom

gespecificeerd in de definitieve topiclijst. In RWS zijn processen en netwerken definities met een eigen betekenis. Netwerken zijn binnen RWS namelijk het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem. Processen zijn in RWS Aanleg en onderhoud, Bedrijfsvoering, Informatievoorziening, Slagvaardig Crisismanagement, Omgevings- en Assetmanagement, Verkeer- en Watermanagement en Kennis- en netwerkkwaliteit. Het was van belang om dit onderscheid duidelijk te maken. Nadat de topiclijst was aangepast is nogmaals per vraag gekeken naar het belang van die vraag bij het beantwoorden van de hoofdvraag van dit onderzoek. Daarbij waren aanbevelingen van Erna Ovaa, de begeleider vanuit RWS, van belang. Op haar aanbeveling is als slotvraag gesteld: Heeft u het idee dat RWS zich beweegt naar een netwerkorganisatie? Er is specifiek gekozen deze vraag te stellen aan het einde van de vragenlijst omdat op deze manier nog meer informatie zou kunnen worden verkregen. Daarnaast dwong het de respondent een slot-diagnose te stellen.

## **Respondenten**

RWS heeft ruim 9000 medewerkers. Op basis van de literatuurstudie is gedaan aan *purposive sampling* (Silverman, 2010, p.129). Er is doelgericht gezocht naar respondenten binnen RWS die antwoord konden geven op de vragen in dit onderzoek. De respondenten zijn daarbij geselecteerd op basis van type werkzaamheden. Deze werkzaamheden worden uitgevoerd in organisatieprocessen. Op basis daarvan wordt hieronder de keuze voor respondenten verantwoord.

Er is niet gekozen voor respondenten uit één organisatieonderdeel omdat de 'processen' in RWS ook regelmatig door elkaar lopen. Zoals ook uit het ondernemingsplan van RWS blijkt, is van een strikte organisatiestructuur geen sprake. In overleg met mijn begeleider Erna Ovaa (Programmaleider Strategische Verkenningen RWS) en Wim van den Boogaard (Adviseur Strategische Verkenningen RWS) is daarom besloten om respondenten te selecteren met de focus op de gehele organisatie, programma's en omgevingsmanagement. De lijst met namen van respondenten is zorgvuldig opgesteld in samenwerking met Erna Ovaa en Wim van den Boogaard omdat zij een groot netwerk hebben binnen RWS. Respondenten zijn ingedeeld in drie categorieën, namelijk kennis en innovatie, programma's en regulier werk & contacten met de omgeving. Daarom zijn er respondenten geselecteerd die werkzaam zijn binnen verschillende organisatieonderdelen van RWS. Er is gekozen voor respondenten die werkzaam zijn in overeenkomstige processen (zie bijlage A). Vanuit Kennis- en Netwerkkwaliteit zijn er vijf adviseurs geselecteerd met de focus ontwikkeling van RWS op grote lijnen met betrekking tot de omgeving. Zij houden zich bezig met ontwikkelingen met betrekking tot de gehele organisatie. Vanuit het proces Informatievoorziening en Aanleg en onderhoud zijn er vijf programmamedewerkers geselecteerd met de focus op RWS programma's en samenwerkingen met andere organisaties. Zij zijn actief in samenwerking met andere partijen ten gunste van programma's die binnen RWS uitgevoerd worden. Er is gekozen voor de programma's KR8, Informatievoorziening Omgevingswet, Beter Benutten, Hoogwaterbescherming en Bouwwerk Informatie Model (BIM). Tot slot zijn er vijf medewerkers van het proces Omgeving- en Assetmanagement geselecteerd. Zij zijn in de omgeving actief en zij zijn in staat om vragen te beantwoorden hoe er wordt samengewerkt met de omgeving. Er is dus niet gekozen voor één proces, aangezien het in deze case study van belang is te zoeken naar praktijken in de organisatie als het gaat om netwerken op verschillende niveaus in de organisatie. De overeenkomst tussen deze processen en de gekozen respondenten is dat zij allen te maken hebben met de organisatieontwikkeling van RWS en het werken in netwerken. Op basis van de uiteindelijke selectie zijn er codes (bestaande uit nummer en proces) aan respondenten

toegewezen. Deze codes zijn in het resultaten hoofdstuk gebruikt om te verwijzen naar de respondent. Een volledig overzicht van de namen van de respondenten, codes, de functies en afdelingen is toegevoegd in bijlage B.

Nadat de selectie definitief was zijn de respondenten per mail uitgenodigd. Er is een uitnodigingsmail opgesteld en deze is gestuurd aan de potentiële respondenten. Vervolgens is een afspraak ingepland in de agenda van de respondenten of met de secretaresse van de respondent voor het interview. De uitnodigingsbrief is te vinden in bijlage D.

#### **4.3 Dataverzameling en data analyse**

De interviews zijn gehouden op verschillende locaties (Utrecht, Lelystad en Den Bosch) tussen 8 mei 2014 en 10 juni 2014. Zoals beschreven zijn de respondent per mail uitgenodigd. Tijdens de mailwisseling is bepaald wat de locatie van het interview zou worden. De keuze van de locatie is daarbij voorgelegd aan de respondent. Op basis van zijn of haar voorkeur is de locatie bepaald. Daarbij stond voorop dat de respondent zich op zijn of haar gemak zou voelen. Wel is er gekozen voor een ruimte waarin het rustig was, omdat de interviews digitaal zijn opgenomen. De telefoon van de onderzoeker diende daarbij als opnameapparaat. Er is geïnterviewd door middel van een actieve luisterhouding, waarbij de respondent vooral aan het woord is en het verhaal afgemaakt kan worden door de respondenten (Boeije, 2005, p.58). Tijdens de interviews zijn er aantekeningen gemaakt. Deze aantekeningen zijn gemaakt bij de visualisatietechniek, waarbij de respondent gevraagd werd een samenwerkingsverband waar hij of zij deel van uitmaakt te tekenen. Terugluisteren is vanwege het visuele aspect niet genoeg en daarom zijn er aantekeningen gemaakt over de structuur van het netwerk en betekenis achter het netwerk. Ook is er per respondent gekeken hoe om te gaan met persoonlijke gegevens. Aan de respondent is voorgelegd of hij of zij een voorkeur had voor een anonieme verwerking van data. Een anonieme verwerking van data heeft als voordeel dat de respondenten dan in alle vrijheid kunnen praten. Daarmee hoeven de respondenten niet bang te zijn voor eventuele belangen binnen de organisatie. Na afloop van elk interview is direct overgegaan op het transcriberen van het gehele interview op basis van de aantekeningen en het opnamemateriaal.

Vervolgens zijn de interviews gecodeerd door middel van de belangrijkste thema's die tijdens de interviews aan bod kwamen. De transcripten zijn gecodeerd door middel van het software programma MAXQDA. Data-interpretatie is van belang en daar is coderen een geschikte methode voor (Boeije, 2005, p.117). Daarbij is niet alleen gewerkt door de onderzoeker. Samen met een intercodeur zijn fragmenten aan de juiste code gekoppeld. Dit wordt ook wel interbeoordelaarbetrouwbaarheid genoemd (Boeije, 2005, p.97). Daarmee is geprobeerd om interpretatiefouten op te vangen. Zoals beschreven zijn de interviews gehouden op basis van topics. De interviews zijn eerst open gecodeerd (zonder direct te verbinden aan de topics) om rekening te houden met alle data (Boeije, 2005, p.90). Door niet direct te focussen op de theoretische concepten ontstond een volledig overzicht van de thema's (codes) die tijdens de interviews aan bod waren gekomen. De fragmenten in de transcripten zijn hierbij samen met de intercodeur gelezen en in relevante thema's verdeeld. Vervolgens ontstond er een codeboom met thema's. Nadat de interviews open gecodeerd waren, is overgegaan op axiaal coderen. Daarbij is geprobeerd om patronen en verbanden te ontdekken tussen de thema's die waren gevormd door het open coderen. Daarnaast is tijdens het axiaal coderen gezorgd voor de reductie van data en een reductie van thema's. Thema's zijn verdeeld onder de concepten die gevormd waren in de literatuurstudie. Ook zijn er fragmenten geplaatst in thema's die niet direct met theoretische inzichten verbonden konden worden. Ook is er gekeken naar de verbanden tussen begrippen. De concepten vertrouwen en invloed waren daarbij regelmatig overlappend



wat betreft de inhoud. De relaties tussen codes zijn gelegd tijdens het selectief coderen (Boeije, 2005, p.105). Op basis van open coderen, axiaal coderen en selectief coderen zijn de resultaten verwerkt in hoofdstuk 5. In dit hoofdstuk zijn citaten gebruikt om thema's te beschrijven en deze thema's zijn direct verbonden aan theoretische inzichten.

#### **4.4 Kwaliteitscriteria**

Van belang in dit onderzoek zijn kwaliteitscriteria. Er is gelet op de betrouwbaarheid, validiteit en de rol van de onderzoeker. Boeije (2005, p.145) geeft aan dat betrouwbaarheid draait om toevalligheden en onsystematische fouten binnen het onderzoek. Een onderzoek dat op dezelfde manier uitgevoerd kan worden door het volgen van dezelfde procedures is betrouwbaar. Een onderzoek is valide wanneer de onderzoeker verklaart of meet wat hij wil meten (Boeije, 2005, p.145). Tot slot gaat het bij de rol van de onderzoeker om de positie waar uit de onderzoeker die vanuit een positie dit onderzoek uitvoert. Deze criteria worden in de volgende paragraaf beschreven.

##### **4.4.1 Betrouwbaarheid**

Dit onderzoek is kwalitatief van aard en daarmee is subjectiviteit niet volledig weg te nemen (Silverman, 2008). Dit onderzoek is exploratief en geeft inzicht in sociale constructies die helpen om situaties te begrijpen en te plaatsen (zie paragraaf 4.1). Uiteraard is er geprobeerd rekening te houden met de betrouwbaarheid van dit onderzoek. Tijdens het interviewen is er gebruik gemaakt van topics zodat het onderzoek in de toekomst op ongeveer dezelfde manier uitgevoerd kan worden. Omdat in dit onderzoek wordt uitgegaan van betekenissen bij respondenten is het onderzoek niet volledig te repliceren. De interviews zijn niet gestandaardiseerd en er was ruimte voor de inbreng van de respondent. Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te garanderen zijn voordat de interviews met respondenten plaatsvonden pre-testen uitgevoerd om een idee te krijgen of de topics de respondenten in staat stellen om te reageren. De interviews zijn digitaal opgenomen zodat ze teruggeluisterd konden worden. Bij het terugluisteren zijn ze volledig getranscribeerd en gecodeerd om trends binnen de interviews op te merken. Daardoor is er niet uitgegaan van eigen aannames, maar is er exact overgenomen wat er gezegd is door de respondent (Silverman, 2008, p 221). Vervolgens zijn de interviews gecodeerd en is er gezocht naar betekenissen die elkaar raken. De interviews zijn gecodeerd en uitgewerkt door twee personen, namelijk de onderzoeker en een extern persoon om interpretatiefouten op te vangen. Dat leidt volgens Boeije (2005) tot intercodeurbetrouwbaarheid. Ook is er gebruik gemaakt van een logboek waarin verantwoord wordt waar en wanneer informatie verkregen is. Bij het selecteren van respondenten is ook rekening gehouden met de betrouwbaarheid. In tegenstelling tot een kwantitatief onderzoek kan de groep respondenten niet een volledige afspiegeling zijn van de organisatie. Daarbij is wel geprobeerd om op verschillende functieniveaus in de organisatie interviews te doen met de focus op organisatieontwikkeling en omgeving. Bovendien zijn respondenten in dit onderzoek vanuit verschillende functieniveaus vertegenwoordigd.

##### **4.4.2 Validiteit**

Validiteit valt uiteen in interne en externe validiteit. Interne validiteit laat zien dat onderzoeksmethoden ervoor moeten zorgen dat er gemeten wordt wat er in het onderzoek gevraagd wordt (Boeije, 2005, p.150). Gezocht is naar methoden die antwoord kunnen geven op de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek. Daarbij past een methode die ingaat op ervaringen van respondenten. De hoofdvraag van dit onderzoek is niet te beantwoorden door gestandaardiseerde antwoorden omdat gezocht is naar voorbeelden en ideeën achter

belevingen en daarom is een kwalitatief onderzoek passend. Ten gunste van de interne validiteit van dit onderzoek hebben de semi-gestructureerde interviews ertoe geleid dat uitspraken geïnterpreteerd konden worden. Deze methode meet wat dit onderzoek wil meten. Daarbij was de keuze voor semi-gestructureerde interviews snel gemaakt aangezien alleen zo betekenissen achterhaald konden worden van belang bij de vraagstelling in dit onderzoek (zie paragraaf 4.2.2). Er is zoveel mogelijk doorgevraagd op uitspraken van de respondenten ten gunste van de interne validiteit. Door interactie tussen de interviewer en de respondent werden antwoorden uitgebreider en konden antwoorden beter geïnterpreteerd worden. Daarnaast kwamen nieuwe inzichten naar voren. Een kwantitatief onderzoek kan niet tot die inzichten komen.

Externe validiteit gaat over de vraag of de onderzoeksresultaten ook gelden voor niet onderzochte situaties. De vraag die gesteld kan worden is of resultaten binnen dit onderzoek gegeneraliseerd kunnen worden (Boeije, 2005, p.155). In dit onderzoek is gekozen voor een sociaal constructivistische benadering waarbij een deel van werkelijkheid is weergegeven. De methoden van dit onderzoek passen hierbij. Er is gekozen voor een beperkt aantal respondenten. Daarom zijn de resultaten niet direct te generaliseren naar andere situaties en daarmee is de externe validiteit laag. De data geven wel inzicht over een gedeelte van de werkelijkheid. Er zijn interpretaties in kaart gebracht die wel inzichten kunnen geven in de situatie bij RWS.

#### **4.4.3 Rol van de onderzoeker**

Ten gunste van de betrouwbaarheid van dit onderzoek is er rekening gehouden met de rol van de onderzoeker. Dit onderzoek is uitgevoerd vanuit de rol van master student aan de Universiteit Utrecht en als onderzoeker werkzaam bij RWS. De enige taak als onderzoeker bij RWS was het uitvoeren van dit onderzoek. Daarbij werd er toegang verleend tot de organisatie. Door dit onderzoek intern bij RWS uit te voeren werd toegang tot relevante documenten, contacten en informatie makkelijker. Daarnaast werd een keer per maand meegedaan in het programmateamoverleg, een overleg met medewerkers werkzaam in het programma Strategische verkenningen. Tijdens dat overleg werden ook voor dit afstudeeronderzoek handreikingen gegeven, hoe respondenten benaderd konden worden en wie benaderd konden worden. In dit onderzoek is geprobeerd aan de eisen van zowel de Universiteit Utrecht als RWS te voldoen. Daarbij werd het door de onderzoeker soms lastig ervaren om kritisch op de literatuur te reflecteren. Daarom is er door docent en de begeleider vanuit RWS ook bijgestuurd. De onderzoeker heeft voor de start van dit onderzoek wel een waarde ontwikkeld over het onderwerp. Dit onderzoek is vanuit de interesse voor trends en ontwikkelingen in de maatschappij gestart, waarbij de informatisering in de maatschappij de afgelopen jaren gevolgd zijn. Ook zijn de economische ontwikkelingen en bezuinigingen in de publieke sector in Nederland gevolgd. "Een onderzoeker kan niet waarde vrij zijn, maar hij kan wel proberen om ten gunste van de validiteit van zijn onderzoek waarderingsvrij te zijn" (Boeije, 2005, p.151). Geprobeerd is om rekening te houden met deze waarde en daarbij geen waardeoordelen te geven tijdens de interviews. Het bleek lastig te zijn om sturing te voorkomen tijdens het interviewen. Gedurende de interviews werden inzichten over RWS groter en het bleek moeilijk om de waarde die daarmee werd ontwikkeld niet te gebruiken om respondenten te sturen. De invloed van de onderzoeker is daardoor relatief groot geworden aangezien hij de vragen heeft opgesteld en de interviews heeft geleid. Om invloed toch te reduceren zijn interviews samen met een intercodeur uitgeschreven en gecodeerd. Daarnaast zijn de topics en de vragen samen met de begeleider van RWS opgesteld.

## 5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven die zijn voortgekomen uit de interviews met 15 respondenten werkzaam bij RWS. Er worden citaten gebruikt ter ondersteuning van de uitkomsten van de analyse. In hoofdstuk 3 zijn uit de literatuur verschillende inzichten verkregen over een netwerk en een netwerk met betrekking tot een publieke organisatie. De resultaten over netwerken en netwerkstructuren binnen RWS worden in paragraaf 5.1 afgezet tegen de empirische bevindingen. In paragraaf 5.2 t/m 5.4 worden de concepten vertrouwen, onzekerheid en invloed en controle op eenzelfde manier beschreven.

### 5.1 Netwerken en netwerkstructuren

Er bestaan verschillende ideeën over een netwerk (Agranoff, 2006; Boutellier, 2011; Castells, 2000). Castells (2000, p.442) ziet een netwerk als (informatie, geld, kennis, vaardigheden) stromen/verbindingen tussen knooppunten. Netwerken zijn de belangrijkste vorm van macht in de huidige samenleving. Agranoff (2006) en Boutellier (2011) geven aan dat de achtergrond van actoren van belang is want die achtergrond van actoren bepaalt voor een groot deel de werking van het netwerk. Actoren worden gezien als individuen, organisaties en stromen. Ook een publieke organisatie heeft als actor in netwerken een achtergrond en daarmee een bijzondere positie in netwerken.

#### 5.1.1 Betekenissen van netwerken en netwerkorganisatie

Uit de onderzoeksresultaten komen enerzijds overeenkomsten met theoretische inzichten en anderzijds verschillen met theoretische inzichten naar voren. De overeenkomst met theoretische inzichten van Castells (2000) is dat één respondent (OARWS4) een netwerk ziet als een telefoonboek, namelijk mensen die je belt en mailt. Alle telefoonboeken samen zijn het netwerk van RWS. Een andere respondent (OARWS1) geeft aan dat een netwerk alle contacten zijn, zowel binnen als buiten RWS. Uit deze voorbeelden blijkt dat respondenten een netwerk zien als verbindingen tussen entiteiten. Castells (2000) gaat ook uit van verbindingen en benoemt daarbij niet de rol die actoren in een netwerk innemen. Een verschil met theoretische inzichten van Castells (2000) is dat respondenten (PRWS4;OARWS3) een netwerk ook zien als een samenwerking tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. Hieruit blijkt dat respondenten ook de rol van actoren benoemen in netwerken. Dit wordt door Castells (2000) niet beschreven, maar wel door Agranoff (2006) en Boutellier (2011).

Respondenten gaven verschillende betekenissen bij een netwerkorganisatie. Zes respondenten (KIRWS1;KIRWS3;KIRWS4;PRWS3;PRWS5;OARWS3) zien een netwerkorganisatie als de verbinding en lijntjes die je als organisatie uitzet naar andere organisaties. Door vier respondenten (PRWS2;PRWS5;OARWS1;OARWS2) wordt een netwerkorganisatie gezien als een organisatie die makkelijk verbindingen weet te leggen zowel intern als extern, onder andere via ICT voorzieningen. Eén respondent (OARWS2) verwoordde heel duidelijk wat zij ziet als netwerkorganisatie: "Ik zie het als een aantal bolletjes dat waar nodig verbanden met elkaar maakt. Letterlijk als een scheikundig model, zoiets.[...]. Groepjes die met elkaar betrokken zijn en hun tentakels uitsteken wanneer ze elkaar nodig hebben. Een vrij los/vaste organisatie".

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat respondenten verschillende betekenissen geven aan een netwerk en een netwerkorganisatie. Een netwerk wordt gezien als verbindingen, zowel intern als extern. De rol van actoren werd daarbij soms genoemd. Een netwerkorganisatie wordt gezien als een organisatie die lijntjes uitzet naar organisaties en soms organisatie die

intern lijntjes en verbindingen uitzet. Er werd zowel aangesloten bij inzichten van Castells (2000) als de inzichten van Agranoff (2006) en Boutellier (2011).

### **5.1.2 Netwerken en netwerkstructuren binnen RWS**

Uit de interviews komt naar voren dat respondenten netwerken onderverdelen in uitvoerende, ook wel primaire werkzaamheden<sup>7</sup> in de rol als opdrachtgever ten opzichte van opdrachtnemers, in primaire werkzaamheden als gelijkwaardige partner met andere overheden en in verkennende werkzaamheden<sup>8</sup>. Respondenten benadrukten het verschil in de rollen die RWS inneemt, zowel als het gaat om primaire werkzaamheden als bij verkennende werkzaamheden. Het onderscheid dat respondenten maakten tussen primaire werkzaamheden en verkennende werkzaamheden uitte zich onder andere in de manier waarop respondenten een netwerk tekenden. Respondenten die een netwerk met betrekking tot RWS tekenden, benadrukten de rol van actoren in een netwerk en de wisselende structuur van een netwerk. Dat sluit aan bij de inzichten van Agranoff (2006), Boutellier (2000), Miles en Snow (1992) en Provan en Kenis (2007) over de rol van actoren en de wisselende netwerkstructuren zoals de zelfregulerende, stabiele en netwerk administratieve structuur. Respondenten tekenden actoren met verschillende belangen soms onder elkaar, om elkaar heen, soms boven elkaar en soms in cirkels. Vier respondenten (KIRWS1;KIRWS3;OARWS1;OARWS5) zien RWS als een grote cirkel met contact met gemeentes, provincies, de markt, belangenorganisaties, zoals de ANWB, kennisinstituten en belangenorganisaties. Meerdere respondenten tekenden RWS in de centrale positie met boven RWS de EU en de ministeries. Het netwerk dat enerzijds gaat om de primaire werkzaamheden en anderzijds verkennende werkzaamheden bleek niet zo makkelijk te tekenen. Opvallend was de uitspraak van een respondent (KIRWS5) op de vraag om het netwerk waarin RWS zich beweegt te tekenen:

“Kijk wij moeten ons steeds meer gaan gedragen als een netwerk met onze omgeving en niet als een hiërarchisch gestuurd geheel. Terwijl we tegelijkertijd, daar zit ook weer die multipolariteit in, we ook een politiek bewind voerende rijksoverheid zijn die gecontroleerd wordt door het parlement en daarmee moeten omgaan. Dat dubbele, die verschillende tegelijkertijd optredende werkelijkheden, ik zou niet weten hoe ik dat moet tekenen”.

Uit dit citaat blijkt dat een netwerk waarin RWS zich beweegt niet op eenzelfde manier getekend kan worden. Dat komt overeen met de inzichten van Boutellier (2011, p.109) die aangeeft dat een publieke organisatie op een ‘infocratische’ wijze moet handelen en niet meer op een bureaucratische wijze. Uit het bovenstaande blijkt dat respondenten veel belang hechten aan de achtergrond van een actor. Daarnaast speelt het doel van het netwerk een essentiële rol.

De samenwerking met marktpartijen in het kader van de primaire werkzaamheden sluit aan bij de stabiele netwerkstructuur (Miles & Snow, 1992; Provan & Kenis, 2007). Een stabiele netwerkstructuur wordt beschreven als een centrale actor met deelactoren gebaseerd op een ongelijkwaardige relatie (Miles & Snow, 1992; Provan & Kenis, 2007). RWS wordt gezien als opdrachtgever die verschillende marktpartijen betreft om tot uitvoering van een project te komen. Daarin staan de primaire werkzaamheden centraal, zoals het beheren en onderhouden van de fysieke netwerken. RWS werkt vooral verticaal samen bij het realiseren van de primaire werkzaamheden. De organisatie is daarin volgens een respondent (KIRWS3) gespleten. Op het

---

<sup>7</sup> Primaire/uitvoerende werkzaamheden zijn RWS projecten die gaan over aanleg, onderhoud en beheer van de fysieke netwerken van RWS.

<sup>8</sup> Verkennende werkzaamheden gaan over kennis, innovatie met betrekking tot de fysieke netwerken van RWS.

gebied van beheer, onderhoud en uitvoering koop je als RWS expertise in. 12 van de 15 respondenten gaven aan dat RWS tegenwoordig meer samenwerkt met de markt. Zo werden ontwerpen in het verleden door RWS zelf opgepakt. Nu pakt de markt die ontwerpen op. RWS is als opdrachtgever geen ontwerper meer.

Uit de interviews komt tegelijkertijd naar voren dat RWS de primaire werkzaamheden tegenwoordig vaker uitvoert met de omgeving, bijvoorbeeld met andere overheden (deelactoren). Er werden overeenkomsten met de inzichten van Koppenjan en Klijn (2004) aangehaald. Actoren hebben elkaars kennis, informatie en vaardigheden nodig (Koppenjan & Klijn, 2004, p.4). Zo komt het steeds vaker voor dat RWS een partner is in plaats van een spelverdeler in het grote geheel. Uit de interviews blijkt dat RWS vanuit het verleden altijd al heeft samengewerkt met andere organisaties, maar dat er tegenwoordig anders dan in het verleden niet altijd bovengeschiedt wordt gehandeld.

“Wij waren in het verleden altijd aan het samenwerken. Dan ging het vaker over deals, over belangen over geld en het komen tot een deal. [...]. Wij vatten onze rol nu anders op. Wij maakten uit wat er gebeurde, wij bepaalden het. Dat is ook de grote kritiek op RWS, laten we zeggen rond de laatste eeuwwisseling. RWS werd wel een staat binnen een staat genoemd. We hadden ongelooflijk veel geld, nog steeds trouwens 5 miljard per jaar. Wij bepaalden wat daarmee moest gebeuren. Daar hoefden wij geen verantwoording over af te leggen want wij gingen daarover. Dat is een hele andere attitude, dat bovengeschiedte in plaats van nevensgeschiedt” (KIRWS5).

Er wordt meer samengewerkt met andere opdrachtgevers ook door middel van allianties. Het volgende voorbeeld laat zien hoe een respondent (PRWS4) denkt over allianties. “Een spoorbrug waar een brug overheen gaat en een trein onderdoor gaat, waarom geef je daar niet samen opdracht voor?” Een andere respondent (OARWS3) gaf aan dat RWS niet altijd de partij is die het project financiert. RWS is zakelijker geworden en daarbij wordt vaker contact gezocht met de markt. “In het verleden toen je het geld had dan moest je het ook uitvoeren. Dat is wel verschoven. We willen nu meedenken en kennis leveren, maar er wordt ook gezegd van de kosten en de uitvoering liggen bij jullie. Daar is wel een stukje zakelijkheid in gekomen”. Men kijkt bij RWS bewuster naar wat een samenwerking oplevert. Dat is ook noodgedwongen omdat er minder geld is en de organisatie niet meer de omvang heeft om al die capaciteit en kennis in huis te hebben. Daarom wordt er ook gezocht naar samenwerking met organisaties en vooral naar waar organisaties beter in zijn dan RWS.

Drie respondenten (PRWS1; PRWS3; OARWS1) gaven aan dat RWS ook een samenwerking aangaat met actoren op basis van gelijkwaardigheid. Een voorbeeld van gelijkwaardige samenwerking is de samenwerking tussen de waterschappen en RWS in het Hoogwaterbeschermingsprogramma. In deze samenwerking voeren de waterschappen en RWS samen primaire werkzaamheden uit. Een respondent (PRWS3) beschreef deze samenwerking als alliantie. Voor deze alliantie is een projectorganisatie opgebouwd die buiten de organisatie is geplaatst. Eenzelfde gelijkwaardige constructie is aan de orde bij het project A2 Maastricht. RWS werkt hier samen met de provincie Limburg en de gemeente Maastricht. De opdrachtgevers maken gezamenlijk deel uit van één organisatie. RWS werkt in een netwerk samen met organisaties op basis van gelijkwaardigheid. Drie respondenten (KIRWS3;PRWS1;OARWS5) gaven soortgelijke voorbeelden van allianties op basis van gelijkwaardigheid. De gelijkwaardige constructies bestaan vooral in samenwerking met andere overheden, zoals respondent (OARWS5) verwoordde:

“Als je in termen denkt van bijvoorbeeld de overheidsorganisaties die samenwerken, of samenwerken in een project met belangen en allemaal je inbreng leveren dan zie ik wel voorbeelden van gelijkwaardigheid. Samen met de provincie trekken wij op om iets te realiseren. Of met gemeentes, bijvoorbeeld Beter Bereikbaar Zuid Oost Brabant. Daar gebeurde dat, dat was gelijkwaardigheid”.

Deze gelijkwaardige constructies komen onder tot stand in het kader van het programma Beter Benutten. Het programma Beter Benutten gaat uit van effectieve samenwerking tussen RWS en andere overheden en marktpartijen. Drie respondenten (PRWS2;PRWS5;OARWS2;OARWS5) benoemden de rol die het programma Beter Benutten inneemt in de ontwikkeling en het samenwerken met andere organisaties. Een respondent (OARWS2) beschreef Beter Benutten als een programma waarin samen met actoren gekeken wordt naar het Beter Benutten van het fysieke netwerk. Daarmee kijkt RWS breder dan het eigen domein. Door het programma Beter Benutten wordt er meer en effectiever samengewerkt met organisaties. Twee respondenten (KIRWS2;OARWS2) spraken over interne veranderingen als duidelijke verklaring voor de verandering ten opzichte van de interne omgeving. Juist het eruit halen van de autonomie van RWS in de regio zorgt daarbij voor die veranderingen. Een respondent (OARWS4) gaf een voorbeeld van die interne verandering en de gevolgen voor het op andere manier samenwerken met collega's:

“We hebben een verandering doorgemaakt waarbij de organisatie wat simpeler is geworden in bepaalde opzichten. Bijvoorbeeld van tien regio's naar zeven regio's. Waarbij er ook wat meer centrale sturing is, waarbij die regio's ook minder hun eigen gang mogen gaan, maar meer moeten handelen, zoals de buurregio handelt. Dat maakt er meer één organisatie van”.

Drie respondenten (PRWS5) spraken over het ondernemingsplan 2015 als belangrijke aanleiding in de ontwikkeling van RWS. Daarbij werd benadrukt dat het ondernemingsplan van RWS een grote rol speelt bij de ontwikkeling als het gaat om samenwerking met andere organisaties. In het verleden was RWS een organisatie die zijn zin kon doordrukken omdat RWS het geld had. Tegenwoordig zoekt RWS meer naar verbindingen met andere organisaties om werkzaamheden samen op te pakken. Uit de interviews blijkt dat bij verkennende werkzaamheden RWS veel meer een volger en meedenker is dan een dominante en beslissende actor. Juist bij verkennende werkzaamheden gaat RWS veel vaker een relatie aan met actoren op basis van gelijkwaardigheid.

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat netwerkstructuren afhankelijk zijn van de actoren in het netwerk en het doel van het netwerk. Steeds vaker werkt RWS ook als het gaat om primaire werkzaamheden samen met andere overheden. RWS is wel nog vaak de centrale actor in het netwerk als het gaat om uitvoering. Verkennende werkzaamheden zijn vaker gebaseerd op gelijkwaardigheid in de samenwerking dan bij primaire werkzaamheden. De respondenten bevestigden daarbij voor een groot deel de aanname die in dit onderzoek is geformuleerd dat netwerken verbindingen zijn tussen verschillende actoren, dat actoren elkaar aanvullen en de verbindingen tussen actoren afhankelijk zijn van de achtergrond van actoren. In de volgende paragrafen komt aan bod welke rol vertrouwen, onzekerheid en invloed en controle spelen in verschillende netwerken.

## **5.2 Vertrouwen**

In hoofdstuk 3 zijn theoretische inzichten over vertrouwen met betrekking tot netwerkstructuren beschreven. Zo wordt er onderscheid gemaakt in vertrouwen op basis van processen in organisaties die ervoor zorgen dat er ruimte wordt gegeven aan medewerkers. Ook wordt vertrouwen onderscheiden op basis van overeenkomstige kenmerken tussen mensen en organisaties (Brass & Krackhardt, 2011; Provan & Kenis, 2007; Zucker, 1986). Daarbij is vertrouwen afhankelijk van de netwerkstructuur (Provan & Kenis, 2007). Zoals beschreven in de vorige paragraaf gaven meerdere respondenten aan dat er sprake is van een tweedeling tussen enerzijds de primaire werkzaamheden en anderzijds het verkennende werkzaamheden. Deze tweedeling is ook zichtbaar wanneer de respondenten spraken over vertrouwen met betrekking tot ruimte die zij krijgen binnen de organisatie.

### **5.2.1 Ruimte en processen**

Uit de interviews komt naar voren dat ruimte om interacties aan te gaan met de omgeving vooral wordt gegeven bij verkennende werkzaamheden en opstartfases van projecten. Er is veel ruimte die men krijgt als medewerker van RWS bij verkennende werkzaamheden en deze ruimte is minder beperkt dan bij primaire werkzaamheden omdat er nog geen vaste afspraken zijn gemaakt. Dat sluit aan bij de zelfregulerende netwerkstructuur. Actoren kunnen in een zelfregulerende netwerkstructuur zelfstandig beslissingen nemen (Brass & Krackhardt, 2012). Er is bij verkennende werkzaamheden veel ruimte om contacten te leggen en om kennis binnen te halen. De ruimte die een medewerker krijgt moet daarbij wel te relateren zijn aan het takenpakket dat een medewerker heeft. Eén respondent (PRWS5) liet weten dat in RWS veel kan, maar dat het ook afhankelijk is van de belangen die er spelen. Respondenten met een verkennende rol voelen daarbij de ruimte omdat dat hoort bij de taak die zij hebben in de organisatie. Eén respondent (OARWS5) verwoordde dit als volgt:

“Nou zit ik er natuurlijk anders in dan iemand die zo’n realisatieproject heeft. Bijvoorbeeld als je met X gaat spreken dan gaat hij iets vertellen waar hij vanuit het project tegenaan loopt. En die zal regelmatig wel merken er zit wat gebrek aan duidelijkheid of ruimte in. Ik ervaar dat niet zo. Ik ervaar heel sterk zelfs dat er wordt aangemoedigd ruimte te nemen. Ik zou zelfs wel willen zeggen dat we teveel ruimte krijgen en te weinig richting”.

De primaire werkzaamheden van RWS kunnen verbonden worden met een stabiele netwerkstructuur. Processen in een stabiel netwerk worden constant aangestuurd en bijgestuurd door de centrale actor (Provan & Kenis, 2007). Daarmee is er ruimte maar wel binnen de context van de productie. Vier respondenten (PRWS2; PRWS5; OARWS2; OARWS3) gaven aan dat zij belemmeringen ervaren wat betreft ruimte die zij krijgen en de taken die zij hebben in de organisatie. Een respondent (PRWS2) verwoordde dit als volgt: “De diensten worden nog heel erg taakgericht aangestuurd met managementcontracten waarin de meest bizarre details gedefinieerd zijn. Dat is wel heel erg afrekenen, dat lokt een afrekencultuur uit”. Met een goed verhaal en goede voorstellen kan je als individu wel een heel eind komen in RWS. Drie respondenten (KIRWS3; OARWS2; OARWS3) ervaren een groot verschil in ruimte die zij krijgen in projecten en bij verkennende werkzaamheden. Aspecten als tijd en geld spelen een belangrijke rol bij het realiseren van projectdoelen. Aan de ene kant geven alle respondenten aan dat RWS veel ruimte geeft om contacten met de buitenwereld aan te gaan. In RWS worden medewerkers heel vrij gelaten. Aan de andere kant is er de beperking van tijd en geld. “De beperking zit in de tijd en de productie die we moeten leveren. We zijn geen studieorganisatie, je

hebt weinig vrije ruimte”(OARWS2). Vier respondenten (PRWS2; OARWS4;OARWS3; OARWS4) geven aan dat je veel kunt doen als je assertief bent als individu en wanneer je niet te maken hebt met tijdsdruk van projecten. Eén respondent (OARWS4) ervaart veel teveel ruimte en te weinig richting.

Van der Steen et al. (2010) geven in hun onderzoek aan dat er nog altijd grenzen zijn opgelegd aan ambtenaren, als gevolg van hun politieke functie. Respondenten ervaren die opgelegde grenzen als ambtenaar ook. Zo gaven vier respondenten aan (KIRWS1; KIRWS2; PRWS4; OARWS1) dat de politieke functie van RWS de ruimte om naar buiten toe te gaan belemmert vanwege Europese aanbestedingen. Een respondent (KIRWS1) gaf een voorbeeld hoe ruimte en politieke belangen elkaar belemmeren.

“Op een gegeven moment komen drie organisaties bij jou. [...]. Oh zegt de andere marktpartij die niet betrokken is. RWS gaat zomaar wat maken met marktpartijen? Een overheid en een maatschappelijke organisatie? [...] Hoe dacht RWS dat te gaan doen. Gaat de marktpartij daar zelf geld voor vinden of is daar nog een opdracht gevende relatie van de waterstaat in? Nee, zegt een ander bedrijf dat is interessant. Maar is dat hoger dan bedrag X, het bedrag waarbij je Europees moet aanbesteden.[...]. Dat moet het toch Europees aanbesteed worden. Dan kan je toch niet zomaar samenwerken. Dan moet RWS zeggen wat ze willen. En dan zullen wij kijken, gaan bedrijven intekenen, komen met ze een voorstel. Daar rolt wat uit, de beste wint. Dat is strijdig met elkaar”.

In de politieke functie van RWS en het meegaan met de omgeving zitten politiek belemmeringen in de weg. RWS wordt als publieke organisatie gecontroleerd door het parlement met aan het bewind een minister. De minister moet in de Tweede Kamer iets voor elkaar weten te krijgen. Daarmee geeft zij aan wat de doelen zijn en hoeveel geld zij daarvoor over heeft. Ook het belang van geld wordt daarbij als belemmering gezien om ruimte te nemen en contacten aan te gaan. Dat verwoordde een respondent (KIRWS3) als volgt: “Als je alleen een paar gesprekken voert en je schrijft zelf een notitie met bepaalde kansen, ja dat kost weinig. Dus die kun je makkelijk omhoog brengen in de hiërarchie. Maar vraag je om 50.000 euro voor iets dan heb je een heel ander verhaal. Dan wordt het al gauw lastig”.

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat respondenten ruimte ervaren binnen RWS. De ruimte die zij krijgen is afhankelijk van de taak die zij hebben in de organisatie. Respondenten ervaren minder ruimte wanneer het gaat om de realisatie van projecten, ook wel primaire werkzaamheden genoemd. Juist bij verkennende werkzaamheden wordt er veel ruimte ervaren. Echter, productie, geld, tijd en politieke belangen worden als belangrijke beperkingen ervaren in het benutten van die ruimte. Daarmee bevestigden respondenten overeenkomsten met theoretische inzichten van Van der Steen et al. (2010), dat er grenzen zijn opgelegd aan ambtenaren. Zoals ook in het begin van dit hoofdstuk is beschreven is de ruimte in het netwerk altijd afhankelijk van de rol die men heeft in de organisatie.

### **5.2.2 Vertrouwen tussen actoren**

Niet alleen vertrouwen als organisatie in de individuele medewerkers om interacties aan te gaan met de omgeving speelt een rol. Onderling vertrouwen tussen actoren speelt ook een belangrijke bij het werken in netwerken (Brass & Krachthardt, 2011; Prast et al., 2005; Zucker, 1986). Zo wordt vertrouwen gebaseerd op gelijkenissen tussen actoren, interacties tussen actoren en prestaties uit het verleden. Uit de interviews blijkt dat er een overeenkomst is tussen een



gedeelte van de theoretische bevindingen en het opereren van RWS in netwerken als het gaat om vertrouwen tussen actoren. RWS is een organisatie die veel samenwerkt met andere organisaties voor het realiseren van uitvoerende werkzaamheden en verkennende werkzaamheden. Zo werkt RWS samen met de waterschappen in het Hoogwaterbeschermingsprogramma. RWS had in het verleden regelmatig een machtige functie en beslissende rol en dat is nog steeds van invloed op het vertrouwen in de samenwerking en dat zorgt voor wantrouwen in de samenwerking met de waterschappen. Eén respondent (PRWS3) verwoordde dit als volgt:

“RWS heeft in het verleden wel gezegd, zo moet het en niet anders. Ik heb zelf in het verleden ook een programma gedraaid, [het motto was:] “zo moet het en anders krijgen jullie helemaal geen geld”. Dat maakt natuurlijk nu ook de samenwerking lastig omdat in het verleden dus anders werd geopereerd. Dus die waterschappen hebben die ervaring uit het verleden en die kijken nu naar RWS en denken: ‘ja...’. En die vragen zich af, gaan ze niet heel snel zaken op een zelfde manier regelen. Dat zorgt ervoor dat RWS en de programmadirectie heel terughoudend moeten zijn in het opleggen van regels omdat men al snel zegt dat is weer het oude stramien van RWS. Zeggen van zo zijn de regels en zo is het spel, that’s it. Dus RWS heeft het wat dat betreft lastig. Die heeft een verleden met een bepaalde manier van werken die van invloed is op de huidige manier van samenwerken”.

Uit de interviews komt ook naar voren dat vertrouwen in marktpartijen af en toe mist en soms zorgt dat voor wantrouwen. Marktpartijen willen omzet maken en winst maken om voort te bestaan. RWS heeft daarmee heel andere doelstellingen dan marktpartijen. In een netwerk is het daardoor nog niet altijd voorspelbaar hoe die samenwerking gaat. Eén respondent (OARWS1) merkte op dat het vertrouwen tussen organisaties meestal tijd nodig heeft om te groeien. Daarbij spraken respondenten vooral over een stabiele samenwerking. Respondent KIRWS2 gaf aan dat het van belang is om op een vrij zakelijke, maar prettige manier in het achterhoofd te houden dat er verschillen zijn. Door gezamenlijk te definiëren wat het doel is overbruggt men als RWS de verschillen tussen actoren. Als voorbeeld gaf een respondent (OARWS1) de samenwerking met de fietsersbond waarin eerst door middel van gesprekken is afgetast wat de gemeenschappelijke belangen en gemeenschappelijke doelen zijn. Daarbij werkte de respondent in het verleden bij de fietsersbond en dat maakt de samenwerking makkelijker. Twee respondenten (KIRWS3; PRWS4) gaven aan dat het formuleren van een gezamenlijk doel bij het werken in netwerken cruciaal is voor een succesvolle samenwerking. Op basis van gezamenlijke doelen komt vertrouwen in een netwerk tot stand, zo gaven drie respondenten (PRWS1; PRWS3; OARWS1) aan. Twee respondenten (PRWS1; PRWS3) benoemden dat het vertrouwen afhankelijk is van wat in de top van de organisaties wordt afgesproken, bijvoorbeeld om een samenwerking aan te gaan en dan kan het individu onderin de organisatie zijn gang gaan. Het werken met individuen en organisaties is daarmee nog erg afhankelijk van afspraken. Ook bij het Hoogwaterbeschermingsprogramma zijn afspraken op hoger niveau gemaakt zodat de samenwerking tussen de waterschappen en RWS plaats kan vinden. Bij verkennende werkzaamheden is dat niet het geval. “Kijk, als er geen belang is bij een andere partij[...] Verken het maar zou ik zeggen. Soms zijn criteria voor samenwerking niet altijd keihard aan te wijzen. Als je een gevoel hebt dat er een belang is of een gedeeld belang is als het gaat om de inhoud van de samenwerking, dan verken je het in een gesprek zodat je, en dan wordt het vanzelf helder of het zin heeft. [...]” (PRWS4). Bij gedeelde belangen en gedeelde doelen komt vertrouwen tussen

actoren sneller tot stand. Twee respondenten (PRWS4;OARWS1) gaven aan dat er regelmatig verkennend wordt gezocht naar gezamenlijke doelen die het vertrouwen tussen actoren versterken.

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat vertrouwen in de eerste plaats afhankelijk is van de gezamenlijke doelen en de gezamenlijke belangen van actoren bij primaire werkzaamheden van RWS. Verschillende doelen en verschillende belangen zorgen daarbij in sommige gevallen voor wantrouwen. Ook prestaties uit het verleden zijn bepalend voor het vertrouwen of wantrouwen tussen actoren. Door middel van goede afspraken kan een vertrouwensrelatie tussen actoren weer groeien. De resultaten kunnen gekoppeld worden aan de stabiele netwerkstructuur waarbij relaties gebaseerd op afspraken belangrijk zijn om de vertrouwensband tot stand te brengen (Provan & Kenis, 2007). De primaire werkzaamheden van RWS en de samenwerking met actoren sluit aan bij deze netwerkstructuur. Bij verkennende werkzaamheden staan afspraken nog niet vast en daarmee heeft een medewerker van RWS meer ruimte om te zoeken naar gemeenschappelijke belangen en gemeenschappelijke doelen. Dat sluit aan bij de zelfregulerende netwerkstructuur waarin meer sprake is van horizontale samenwerking (Castells, 2000).

### **5.3 Onzekerheid**

Naast vertrouwen is ook onzekerheid een factor die het werken in netwerken beïnvloedt. Koppenjan en Klijn (2004) maken een onderscheid als het gaat om onzekerheid in netwerken in substantieve, strategische en institutionele onzekerheid. Uit de interviews blijkt dat respondenten deze onzekerheid ook ervaren. RWS zet middelen in om met onzekerheid om te gaan.

#### **5.3.1 Interne en externe onzekerheid**

Respondenten ervaren interne onzekerheid binnen RWS. Dat sluit aan bij de inzichten van Koppenjan en Klijn (2004) wat betreft institutionele onzekerheid. Institutionele onzekerheid gaat over de institutionele achtergrond bij actoren die een rol speelt. Met betrekking tot RWS blijkt dat de institutionele achtergrond in beweging is door de reorganisatie. Drie respondenten (PRWS1;PRWS2;OARWS5) gaven aan dat de reorganisatie de huidige ontwikkeling van de organisatie belemmert. Zo is er ruimte om interacties aan te gaan met de omgeving. Alleen zijn mensen in de organisatie door de reorganisatie erg gefocust op hun eigen taak. De reorganisatie richt zich erg op procesgericht werken, niet meer alleen gefocust op je eigen taak. Een respondent (PRWS1) gaf juist aan dat de reorganisatie tegengesteld werkt en zorgt voor onzekerheid en daarmee meer focust op taken en hiërarchie:

“En wat je ziet als je naar de reorganisatie kijkt, in woord is er heel veel aandacht voor processen, procesgericht werken. Dan gaat het eigenlijk over de dwarsverbanden binnen de organisatie, maar als je kijkt waar echt de discussies zijn dan heb je het toch altijd over de hark, over wat zit waar en welke taken zitten waar. En de formatieplaatjes. Waar zit iemand in de hiërarchie en wat voor afdeling krijgt iemand en wie zitten daar allemaal in en wat zijn de taken van die afdeling. Dus wat ik vind is dat er bij RWS nog heel veel focus is op die structuur en op die onderverdeling in afdelingen”

Uit de interviews komt naar voren dat er in de organisatie op dit moment heel erg speelt dat iedereen een goede plek krijgt. De focus is daardoor heel erg intern. Een respondent (OARWS5) gaf aan dat er een duidelijke tendens was om als organisatie ‘naar buiten te kijken’ en

netwerkgericht te denken, maar dat de reorganisatie ervoor zorgt dat het 'naar buiten kijken' weer een beetje gestopt is. Ondanks dat feit krijg je als individu veel ruimte om je eigen dingen te doen en je eigen invulling bij te kiezen, maar in tijden van reorganisatie is dat veel ingewikkelder. Een respondent (KIRWS5) ervaart juist de positieve kant van de reorganisatie in het kader van ruimte nemen en interacties met andere actoren. Respondent KIRWS5 gaf aan dat RWS vroeger districten had met een behoorlijk grote autonomie. Die districten waren uniform en konden autonoom afspraken maken met actoren. De autonomie van de regio's is er niet meer en het is noodzakelijk om samen met anderen de productie voor elkaar te krijgen, ook intern. De respondent gaf aan dat dit een grote stap is.

Daarnaast wordt er onzekerheid ervaren in de samenwerking met andere organisaties, waarbij onder andere strategische onzekerheid een rol speelt. Juist omdat RWS verschillende rollen heeft ontstaat er, volgens twee respondenten (KRWS1; OARWS2), spanning in de samenwerking met organisaties:

“Je kunt ook verkenner zijn voor een uitvoeringsplan. Op weer een andere plek is RWS de uitvoerder. Dus dat is weer een andere rol, weer een andere pet. We hebben soms ook de rol van bevoegd gezag, vergunningverlener. Dat is weer een andere rol. En al die verschillende rollen liggen bij één organisatie en daar moet je natuurlijk consistent in zijn en transparant in zijn. En er zitten verschillen in, op z'n minst in de accenten. En dat maakt het wel lastig” (OARWS4)

Op basis van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat er zowel interne onzekerheid als onzekerheid is in de samenwerking met organisaties. De reorganisatie zorgt voor interne, institutionele onzekerheid. Daarnaast heeft de reorganisatie ook een positieve werking op het meer netwerkgericht denken en werken, door de focus op processen en door het verdwijnen van de autonomie in de regio. De verschillende rollen die RWS heeft zorgen voor onzekerheid in de samenwerking met organisaties. Deze bevindingen sluiten deels aan bij de theoretische inzichten van Koppenjan en Klijn (2004), namelijk dat onzekerheid bepalend is voor de werking van netwerken. Er wordt institutionele en strategische onzekerheid ervaren.

### **5.3.2 Omgaan met onzekerheid**

Uit de interviews blijkt dat RWS omgaat met onzekerheid die ontstaat in netwerken waarbij verschillende actoren betrokken zijn. Daarbij wordt nu ingegaan op de resultaten bij het omgaan met de substantieve, strategische en institutionele onzekerheid (Koppenjan & Klijn, 2004). In een stabiele netwerkstructuur probeert de centrale actor vanuit zijn centrale positie onzekerheid te beperken (Miles & Snow, 1992). Uit de interviews komt naar voren dat dergelijke kenmerken ook zijn waar te nemen bij RWS.

Substantieve onzekerheid wordt veroorzaakt door interpretatieverschillen tussen organisaties. Problemen worden vanuit verschillende referentiekaders ervaren (Koppenjan & Klijn, 2004). Uit de interviews komt naar voren dat interpretatieverschillen tussen actoren herkenbaar zijn. Respondenten gaven aan dat zij veel praten met andere actoren om ervoor te zorgen dat de substantieve onzekerheid wordt beperkt. Daarbij is het omgaan met onzekerheid gerelateerd aan vertrouwen. Een respondent (KIRWS2) gaf een voorbeeld hoe met substantieve onzekerheid wordt omgegaan:

“Interpretatieverschillen, daar zijn voortdurend misverstanden over mogelijk. Dat kan je alleen maar oplossen als je elkaar vertrouwt, de basishouding is vertrouwen. Dus proberen we om gezamenlijk tot een oplossing te komen. Dit soort problemen komen in

het algemeen, er moet eerst een klimaat van vertrouwen zijn, je moet dingen op papier zetten want je moet wel weten waar je het over hebt en gaandeweg heb je altijd praktische punten”.

Daarmee wordt vertrouwen genoemd als basis voor het samenwerken in een netwerk. Vertrouwen en het omgaan met onzekerheid zijn direct met elkaar verbonden. Er werd nog een voorbeeld gegeven door een respondent (OAEWS1) hoe er omgegaan wordt met onzekerheid.

“Als je allebei [beide partijen] beseft dat er verschillende interpretaties zijn kan je er alert op zijn. [...]. Dat kan ook met de fietsersbond. Dat is een kleinere organisatie en die willen wat sneller en als zij zeggen van goh wat duurt dat lang en wij als RWS'ers denken van lang, het is toch maar twee weken. Maar zij denken aan twee uur en dan is het goed om dat van elkaar te weten”. (OARWS1)

Daarnaast organiseert RWS marktdagen, waarbij de markt wordt uitgenodigd om elkaar beter te begrijpen. Uit een interview met een respondent (PRWS4), werkzaam als programmamanager Bouwwerk Informatie Model (BIM), blijkt dat er vanuit RWS geprobeerd wordt om een standaard te ontwikkelen en in te voeren in de samenwerking met marktpartijen. Respondent PRWS4 gaf een voorbeeld hoe onzekerheid door BIM wordt beperkt:

“[...] Wat wij vragen is dat wij via open BIM standaarden aangeleverd krijgen. Wij willen dat een brug altijd een brug heet, of die nou in Duitsland of in Nederland staat, of het nou een spoorbrug, dat ze een naam hebben. Eén taal, je wilt ook op een manier communiceren met een marktpartij. Als je wijzigingen op het ontwerp krijgt dan krijg je standaard die wijzigingen door”.

De open BIM standaarden en deze samen opzetten met actoren is een gedachte die nieuw is en waar aan gewerkt wordt binnen RWS. Ook worden er programma's opgezet met als doel de substantieve onzekerheid te beperken. De substantieve onzekerheid wordt ook beperkt door medewerkers van RWS en medewerkers van andere organisaties in een 'losse' organisatie te zetten. Het voordeel daarvan is dat men elkaar beter gaat begrijpen en tot een hechtere samenwerking komt. Zo gaf een respondent (OARWS1) een voorbeeld van een omgevingsmanager in dienst van RWS en werkzaam in zo'n constructie:

“Ik ken de omgevingsmanager van de A2 en die zegt dat ook wel van, ja dan zit ik ook wel bij de gemeenteraad en bij de wethouder om daar te vertellen hoe het met het project gaat terwijl het eigenlijk logischer zou zijn als de ingenieur van de gemeente Maastricht naar zijn wethouder zou gaan. Maar nee daar zit een RWS'er. Daar zit dan op een gegeven moment zo'n hechte club dat die zaken door elkaar gaat lopen. Voor tijdelijk is dat dan in de praktijk een soort zelfstandig project”.

Ook in het Hoogwaterbeschermingsprogramma wordt er door middel van een dergelijke constructie gewerkt. In de context van een programma A2 en het Hoogwaterbeschermingsprogramma wordt er sneller een gemeenschappelijke taal gecreëerd, zo gaven twee respondenten (PRWS3;OARWS1) aan. Daar wordt dan tijd in geïnvesteerd en soms gaat dat goed. Ook wordt substantieve onzekerheid door RWS beperkt door gezamenlijk met actoren methodieken te ontwikkelen. Een respondent (OARWS2) gaf daar een voorbeeld

van: “Het gaat moeizaam [...]. We hebben een samenwerkingsverband op gladheidsbestrijding met de provincie. [...]. Wij zijn nu bezig om mensen gezamenlijk op het gebied van assetmanagement kennis te laten maken en verder te ontwikkelen. Zij [provincie] gebruiken de methodiek PAS 55. [...]. We gaan de methodieken samen verder ontwikkelen”.

Strategische onzekerheid ontstaat in de samenwerking met organisaties en wanneer er verschillende strategieën bij betrokken actoren zijn om problemen op te lossen (Koppenjan & Klijn, 2004). Uit de interviews komt naar voren dat het omgaan met strategische onzekerheden vooral wordt verholpen door per actor te kijken naar de gezamenlijke belangen. Daarbij wordt er nog vaak vanuit het perspectief van RWS gedacht. Zeven van de 15 respondenten gaven aan dat RWS vooral probeert om op zijn eigen voorwaarden te werken. Respondenten bevestigden dat het werken op de voorwaarden van RWS belangrijk blijft. Uiteindelijk is het RWS of de minister die zegt hoe het gedaan wordt. In eerste instantie wordt er geprobeerd om daar samen uit te komen en er zijn bijvoorbeeld inspraakavonden met betrekking tot omwonenden. Door tijd- en geldgebrek wordt er volgens een respondent (OARWS1) toch wel wat makkelijk beslist. RWS houdt zich daarbij zoveel mogelijk aan de wettelijke regels. Een respondent (KIRWS4) gaf aan dat de persoonlijke relatie tussen betrokkenen van belang is. “Ik denk dat je dat in het informele moet oplossen. Je komt een heel stuk verder als de mensen met elkaar overweg kunnen. Dat moet je het echt op de mensen laten komen”.

Naast het omgaan met substantieve onzekerheid en de strategische onzekerheid bevestigden respondenten dat RWS ook institutionele onzekerheid probeert te beperken. Zoals beschreven is er door interne ontwikkelingen bij RWS sprake van institutionele onzekerheid. Deze onzekerheid heeft ook invloed op de interacties die worden aangegaan met de omgeving. Uit de interviews komt naar voren dat bij primaire werkzaamheden formele afspraken vastgelegd moeten worden. Zes respondenten gaven aan dat het intern vastleggen van afspraken van groot belang is. Dat wordt verbonden aan RWS die van oudsher een semi-militaire organisatie was. “RWS is een soort semi-militaire organisatie die streeft naar alles moet op papier staan. We moeten het in processen beschreven hebben. Als het niet daarin staat dan doen we het niet. Dat zit er wel in. Dus qua houding zit men wel een beetje aan die kant.” (KIRWS3). Daar worden duidelijke afspraken over gemaakt. Vooral het vastleggen van afspraken tussen twee grote organisaties wordt als problematisch ervaren. “Er is in RWS altijd een discussie, permanent tussen die interne regelcultuur en die externe gerichtheid” (KIRWS1). Ook in de context van programma’s wordt er veel vastgelegd. Voordat een programma tot stand komt, worden de afspraken tussen organisaties formeel vastgelegd. In het Hoogwaterbeschermingsprogramma worden dan ook de interne regels van RWS losgelaten. Een respondent gaf aan dat dat kan in de programmacontext: “RWS heeft natuurlijk boeken volgeschreven hoe je projecten moet beheersen. RWS heeft boeken volgeschreven over hoe je de markt moet benaderen. Dat soort zaken zijn hier in de programmadirectie losgelaten”. (PRWS3). Als het gaat om kennisontwikkeling hoeft er niets vastgelegd te worden gaven twee respondenten aan.

Op basis van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat RWS bij primaire werkzaamheden onzekerheid op een sturende wijze probeert te vermijden. Dat sluit aan bij de stabiele netwerkstructuur (Miles & Snow, 1992; Provan & Kenis, 2007) wanneer het echter gaat om het verkennende werkzaamheden, zoals kennisontwikkeling dan is daar minder sturing vanuit RWS.

## 5.4 Invloed en controle

Er is met de respondenten uitgebreid gesproken over invloed en controle. Invloed en controle is op basis van inzichten uit de literatuur en de inzichten uit de interviews onderscheiden in hiërarchie, empowerment, financiële middelen en politiek. Deze onderwerpen worden nu één voor één besproken.

### 5.4.1 Hiërarchie

Medewerkers zijn gebonden aan hiërarchische werkzaamheden in de eigen organisatie (Agranoff, 2006, p.57) en daarmee is die hiërarchie bepalend voor de ontwikkeling in de stabiele netwerkstructuur. Een aanname van dit onderzoek, gebaseerd op Teisman (2006) en Van der Steen et al. (2010), is dat een publieke organisatie doorgaans verticaal opgebouwd is met een strikte taakverdeling. Dat sluit aan bij een stabiele netwerkstructuur. In deze structuur zijn medewerkers gebonden aan hiërarchische werkzaamheden in de eigen organisatie (Agranoff, 2006, p.57) en daarmee is die hiërarchie bepalend voor de ontwikkeling in de stabiele netwerkstructuur. De respondenten bevestigden deze aanname<sup>9</sup>. Vier respondenten (KIRWS5;PRWS1;PRWS2;PRWS5;OARWS4) zijn van mening dat de hiërarchie in RWS het netwerkgericht denken belemmert. De organisatie stuurt nog te veel. Een respondent (PRWS1) gaf een duidelijk voorbeeld hoe het eraan toe gaat bij RWS met betrekking tot de hiërarchie:

“RWS is een piramide en hoe het nu vaak gaat. Je hebt bovenaan de DG en die werkt samen met andere organisaties. Eerst moet daar een OK worden gegeven en dan kunnen er beneden dingen ontstaan. Dit is nu hoe het is. Wat je zou willen dat het meer zo wordt, dat andere organisatie om RWS heen zitten. Dat die individuen met die andere organisaties contact kunnen leggen. Nu moet je vanuit de top, de voorwaarde voor de samenwerking schetsen en het speelveld maken. Daar kan die samenwerking plaatsvinden. En je wil eigenlijk dat je professionals zelf die samenwerking gaan zoeken”

RWS is een organisatie die naar buitengericht is, maar waar in eerste instantie aan de top van de organisatie afspraken geregeld moeten worden. De hiërarchie beperkt daarin de vrijheid van individuele medewerkers. Respondenten verbinden het aangaan van allianties aan hiërarchie en taakgerichtheid in de organisatie. Zoals beschreven in paragraaf 5.2 wordt door RWS ingezet op het aangaan van allianties. Er ontstaat ruimte voor het individu, maar er wordt ook voorgeschreven met wie een alliantie aangegaan wordt. Dat sluit volgens een respondent (PRWS5) niet aan bij het programma KR8. KR8 gaat juist uit van wat het moet opleveren en niet hoe het moet. Het inzetten op allianties is daarbij voorschrijven hoe het moet. Dat bevestigt volgens deze respondent dat er in RWS nog veel gestuurd wordt op hoe het moet. Daarnaast worden taken bij RWS volgens meerdere respondenten (KIRWS5;PRWS1;PRWS2;PRWS5) nog te veel verdeeld over afdelingen. Allerlei kleine taken worden dan in een afdeling getrokken en die taken worden onderling georganiseerd. Respondent PRWS1 gaf aan dat individuele verhoudingen en verhoudingen tussen afdelingen daarbij nog regelmatig knellen. Volgens een andere respondent (KIRWS3) is hiërarchie nauw verbonden met een ambtelijke organisatie. “Omdat wij in een ambtelijke omgeving opereren, die erg bepaald wordt door regels is het lastig om heel dynamisch te zijn”. De hiërarchie knelt soms met het werken in netwerken. Niet altijd belemmert de hiërarchie het leggen van contacten met organisaties. Zo geeft een respondent

---

<sup>9</sup> Uit de antwoorden van de respondenten blijkt niet of zij het hebben over de primaire werkzaamheden of verkennende werkzaamheden

(PRWS1) een voorbeeld van een situatie waarbij de hiërarchie een samenwerking niet in de weg stond.

“Soms zie je dat, dat de samenwerking heel goed gaat. Ik heb bijvoorbeeld een programma gedaan publieke dienstverlening op de kaart. Dat deden we met een aantal organisaties samen en dan maakten we een programmateam waarbij we mensen vanuit verschillende deelnemende organisaties in plaatsten op basis van expertise en de nodige capaciteit. En binnen dat programmateam ging je dat programma dan draaien. Dan zaten we bij een hele kleine organisatie met korte lijnen, dan kun je dus heel veel in korte tijd bereiken omdat je gewoon alle mensen aan tafel hebt die je nodig hebt”.

Een respondent (PRWS4) gaf aan dat het van belang is om binnen RWS goed af te stemmen wat je gaat doen en met wie je dat gaat doen. Als RWS'er is het belangrijk om aan te geven hoe interacties met organisaties gebruikt worden in dagelijkse werkzaamheden. Twee respondenten hebben tegenstrijdige meningen over RWS als organisatie. Een respondent (OARWS4) vindt RWS allesbehalve een hiërarchische organisatie. Hij verbindt hiërarchie met ruimte die door de organisatie wordt gegeven. Er wordt te weinig richting gegeven. “RWS moet mij ook richting geven door tegen mij te zeggen, leg het goed vast en bespreek het met de collega's die het moeten weten. Daar moet de organisatie een structuur voor bieden. Dat wordt onvoldoende gedaan”(OARWS4). Dezelfde respondent gaf aan dat interne afstemming wel nodig blijft en die interne afstemming wordt meer omdat er geschoven wordt met rollen en verantwoordelijkheden. Eén respondent sluit zich aan bij de mening dat RWS geen hiërarchische organisatie meer is. Hij ziet RWS nu als een procesgerichte organisatie (PRWS5). Een andere respondent (KIRWS5) bekijkt RWS vanuit een multipolaire houding. “Het is per definitie zo, dat je die doelen uit de hiërarchische sturing niet gaat halen, en het volledig functioneren als een netwerk ga je ook niet halen”. De meningen over RWS als hiërarchische organisatie zijn daarmee verdeeld.

Op basis van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat RWS gedeeltelijk een hiërarchische organisatie is. De hiërarchie maakt het soms moeilijk om netwerkgericht te zijn. Ook zorgt de hiërarchie ervoor dat medewerkers van RWS netwerkgericht kunnen zijn. De hiërarchie schrijft dan voor om netwerkgericht te zijn. RWS is een organisatie waarin het van belang is om afspraken goed af te stemmen. De mate van hiërarchie is wel afhankelijk van wat voor werkzaamheden men doet binnen RWS. Daarom wordt RWS niet vanuit elke functie als hiërarchisch ervaren.

#### **5.4.2 Empowerment**

Uit de interviews komt naar voren dat er ook ontwikkelingen in de organisatie zijn die interne gerichtheid loslaten. Er is gezocht naar processen en structuren die de organisatie gebruikt om het voor medewerkers mogelijk te maken interacties met de omgeving aan te gaan. Peterson en Zimmerman (2004) gaan uit van individuele en organisatorische empowerment. Respondenten bevestigden dat er sprake is van individuele en organisatorische empowerment. Daar worden meerdere voorbeelden van gegeven. Vier respondenten (KIRWS1;KIRWS3;PRWS2;OARWS2) gaven aan dat het bij RWS mogelijk is om buiten je organisatie geplaatst te worden, waaronder detachering bij andere organisaties, het meelopen van promovendi en deeltijdhooglerschap van topexperts van RWS. Een respondent (OARWS2) gaf aan dat er mogelijkheden zijn om een halve dag per maand bij andere organisaties te werken. Dat moet je als individu in de organisatie wel zelf aanklaarten. Drie respondenten (KIRWS5;PRWS5;OARWS3) gaven aan dat de stijl van

leidinggeven ervoor zorgt dat de verantwoordelijkheid en het resultaat op de werkvloer ligt en niet bij de leidinggevende en daarmee kan de medewerker zich binnen kaders bewegen. Dat kan verbonden worden aan organisationele empowerment. Het programma KR8 wordt direct verbonden aan de resultaatgerichte manier van leidinggeven. KR8 gaat ervan uit dat de verantwoordelijkheid van het resultaat op de werkvloer ligt. Drie respondenten (KIRWS5;OARWS3;OARWS2) gaven een voorbeeld van het KR8 leiderschap, het Resultaat kwaliteitsgericht werken (RKW). Als manager worden afspraken gemaakt binnen RWS met de medewerker over welke resultaten hij of zij boekt op inhoud. Daarnaast maakt een medewerker afspraken met zijn of haar leidinggevende hoe kennis bijgehouden moet worden. In projecten, zoals het project Nieuw Markermeer-IJmeer (NMIJ), worden er structuren opgezet in het kader van overleg met actoren, zoals een klankbordgroep. Als project heb je te maken met verschillende belangen. Die belangen zijn dan vertegenwoordiging in de klankbordgroep. Een respondent (OARWS3) gaf daarvan een voorbeeld: "Dus als er iemand in zit en ik heb al die verschillende partijen, dan zeg ik ook, in de klankbordgroep zit die partij en die moet jouw belang inbrengen dus praat eerst is met die en kom je er niet uit, dan hoor ik het graag" . Ook kennissystemen verbinden respondenten aan organisationele empowerment. Die systemen zorgen ervoor dat contacten, informatie en kennis gedeeld kunnen worden met meerdere mensen. Binnen RWS zijn geen systemen die het delen van contacten, kennis en informatie mogelijk maken. Een respondent (OARWS4) ervaarde dat als problematisch. Volgens deze respondent is het van belang dat juist collega's kunnen zien wat er besproken is met bijvoorbeeld organisaties ten gunste van kennisdeling. Vier respondenten (KIRWS1;KIRWS3; PRWS1; OARWS1) gaven aan dat er pilots draaien voor systemen die kennis en informatie kunnen beheren.

Op basis van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat RWS probeert om de individuele medewerker meer vrijheid te geven over de uitvoering van een taak en meer stuurt op het resultaat. Daarmee is er voor de individuele medewerker meer vrijheid om doelen op zijn of haar eigen manier te realiseren. Daarnaast zorgt de organisatie voor structuren in projecten. Kennissystemen als structuur voor processen worden nog niet aangeboden door RWS. De resultaten over structuren om netwerkgericht te werken kunnen deels verbonden aan de theoretische inzichten over zelfregulerende netwerkstructuur (Provan & Kenis, 2007). Er worden structuren geboden door de organisatie ten gunste van de netwerkgerichtheid van de individuele medewerker.

### **5.4.3 Financiële middelen**

Een ander aspect dat in de interviews naar voren kwam was de invloedrijke positie van RWS die ontstaat door de hoeveelheid geld die aanwezig is in de organisatie. Zoals uit de literatuur blijkt heeft een publieke organisatie traditioneel gezien altijd een bijzonder invloedrijke positie gehad bij het vormen van beleid (Vigoda, 2004, p.4). Daarbij zijn financiële middelen altijd een belangrijk sturingsmiddel voor een publieke organisatie. Financiële prikkels zorgen ervoor dat actoren in beweging worden gebracht. Een publieke organisatie draait regelmatig op voor het merendeel van alle kosten (Van der Steen et al., 2010, p.21). Uit de interviews komt naar voren dat geld een belangrijk thema is in relatie tot de netwerkgerichtheid van RWS. Dat blijkt uit interviews met 11 respondenten die over geld beginnen. Het geld dat RWS meebrengt bepaalt daarmee de onderlinge verhouding tussen actoren. Door meerdere respondenten werden er voorbeelden gegeven van situaties waarin de financiële middelen van RWS de invloedrijke positie van RWS ten opzichte van andere organisaties bepaalt. Zoals uit het voorgaande blijkt wordt er



onderscheid gemaakt tussen een netwerk dat draait om verkennende werkzaamheden en een netwerk dat draait om primaire werkzaamheden. Juist bij verkennende werkzaamheden heeft het ruimte budget van RWS een belemmerende werking op de samenwerking met actoren. Een respondent (KIRWS1) verwoordde dit probleem met een voorbeeld uit de praktijk:

“[...] Jij kan voor het geld zorgen vanuit RWS. En die RWS' er kreeg er wat van want hij werd voortdurend aangekeken van, ja we hebben nu consensus he, we gaan het zo doen. Nou leuk, fijn dat zetten we ook even op onze lijst voor het Rijk. Hij gaf aan, ik kan zo helemaal niet samenwerken. Elke keer als ik wat zeg word ik niet alleen maar bekeken als technisch maar ook van, hij zegt dat die het interessant vindt, dus dat betekent 40 miljoen extra”

Organisaties plaatsen RWS medewerkers die technisch willen meedenken (verkennende werkzaamheden) voortdurend in de positie van de actor met het meeste geld. Een samenwerking op het gebied van verkenning, kennis en innovatie werkt wel wanneer de RWS'er duidelijk aangeeft dat hij niet over het geld gaat maar bijvoorbeeld over kennis. Een andere respondent (OARWS2) gaf aan dat RWS bestuurlijk gezien heel duidelijk moet zijn over welke rol zij inneemt. De invloed van RWS is gebaseerd op het gebrek aan financiële middelen bij andere actoren, soms andere overheden. Een andere respondent (PRWS2) gaf aan dat organisaties regelmatig naar RWS komen met als primaire doel om zoveel mogelijk geld binnen te halen. Een respondent verwoordde dit als volgt met betrekking tot het programma Beter Benutten:

“[...] In de praktijk merk je toch heel erg dat projecten in Beter Benutten al op de plank lagen en die niet gefinancierd konden worden of die al uitgevoerd werden en waar Beter Benutten als een soort subsidie wordt gezien om hun projecten te realiseren terwijl het eigenlijk bedoeld was om een echte samenwerking op gang te brengen”

Netwerksturing is een instrument dat bij het wegvallen van het geld in potentie goed werkt (Van der Steen et al., 2010, p.21). Uit de interviews komt naar voren dat werken in netwerken niet betekent dat actoren de positie van de overheid als 'rijke' actor niet meer zien. Respondenten bevestigden daarmee een verschil met de theoretische inzichten. Er zijn vier respondenten (KIRWS3;PRWS5;OARWS3;OARWS5) die aangaven dat RWS minder geld te besteden heeft dan in het verleden. Zo bevestigden respondenten dat RWS niet die hele rijke actor meer is. De focus in de organisatie wordt nu gelegd op het Beter Benutten van welke kennis en vaardigheden er in eigen huis is en wat andere actoren daaraan kunnen toevoegen en hoe doelen samen met andere actoren efficiënter gerealiseerd kunnen worden. Daarmee heeft RWS volgens een respondent andere actoren ook meer nodig dan in het verleden. Dat zorgt ervoor dat ook vanuit RWS de netwerkgerichtheid van belang is. Zo gaf een respondent een voorbeeld van gebiedsontwikkeling en de rol van RWS hierin. RWS beheert een watergebied en heeft daarbij ook een overzicht van zo'n gebied. Daarbij is RWS een belangrijke kennisleverancier. Daarom worden medewerkers ook regelmatig gevraagd om mee te denken. Toch zien organisaties het liefst dat RWS dan ook mee financiert. Het is niet zo dat de invloed van RWS is veranderd. Zo zien marktpartijen RWS altijd als vertegenwoordiging van de overheid. Zo gaf een respondent (OARWS2) aan dat je als RWS zijnde niet volledig vrij kunt zijn in je rol. Er zit altijd een zekere weerstand bij andere actoren, die willen alleen maar geld van RWS of die willen dat de minister afspraken organiseert.

Op basis van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat RWS nog regelmatig gezien wordt als centrale actor in een netwerk bij zowel primaire als verkennende werkzaamheden. Dat sluit aan bij de stabiele netwerkstructuur. RWS wordt door andere actoren gezien als actor met veel geld. Primaire werkzaamheden worden regelmatig in samenwerking met medeoverheden en medeopdrachtgevers gedaan omdat RWS minder geld heeft ten opzichte van het verleden. Daarin heeft RWS niet altijd de leidende positie en dat heeft onder andere te maken met de verdeling van geld over meerdere partijen. Er is dan sprake van een gelijkwaardige samenwerking. Die rol als gelijkwaardige partner wordt nog niet altijd geaccepteerd door andere actoren.

#### **5.4.4 Politiek**

Ook spelen politieke belangen in netwerkorganisaties een belangrijke rol en die politieke belangen bepalen voor een groot deel de invloed van een publieke organisatie. Dat wordt bevestigd door de theoretische inzichten van Boutellier (2011), Van der Steen et al. (2010) en Vigoda (2004). Uit de interviews komt naar voren dat politieke belangen de invloed van RWS bepalen. Acht respondenten benadrukten dat politieke belangen een grote rol spelen wanneer je als RWS zijnde netwerkgericht wilt zijn<sup>10</sup>. Respondenten bevestigden dat het netwerkgerichte denken en de politiek niet altijd samen gaan. Een respondent (OARWS2) gaf daarbij het volgende aan op de vraag of RWS zich kan ontwikkelen tot netwerkorganisatie: “Je bent altijd een vertegenwoordiging van de minister hier. Je zit hier altijd met een soort dubbele rol op een bepaalde manier. Je kunt niet volledig vrij daarin zitten”. Wel is er besef bij de respondenten dat RWS een machtsblok is. Zo wordt RWS ongeacht welke rol zij aanneemt wel gezien als een organisatie die groot en invloedrijk is. Die invloedrijke positie komt daarbij tot stand door geld en contacten in het besluitvormingsproces bij het rijk. “Ook als je zegt “wij zitten hier in rol van secretariaat of als netwerkbeheerder”, en ook als je in een gesprek en je rol aan tafel naar voren brengt, dan nog ben en blijf je een reus met verpletterende kracht. Dat besef vind ik heel belangrijk om te hebben” (OARWS4). Een respondent (KIRWS5) gaf aan dat er bij veel situaties spanning is tussen het aan de ene kant het functioneren in een netwerk en aan de andere kant het realiseren van politieke doelen. Daar zit volgens de respondenten veel spanning en dat hoort erbij. RWS is en blijft een politieke organisatie en die politieke rol geeft RWS een bijzondere positie in netwerken. Ook in samenwerking met ‘gelijkwaardige’ partners wordt de politieke spanning ervaren. “Nu zie je horizontalisering wat betreft gelijkwaardige partners, alhoewel, er is nog wel een centrum, dat is het rijk” (PRWS3).

Op basis van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de politieke functie van RWS en belangrijke factor is bij het werken in netwerken. De politieke functie van RWS bepaalt de invloedrijke rol van RWS. Daarmee is er een verschil gevonden met de theoretische inzichten van Castells (2000, 2004). Volgens Castells (2000) heeft het netwerk meer macht dan de actoren in het netwerk. Uit de interviews komt naar voren dat een publieke organisatie een invloedrijke actor is door de politieke belangen die meespelen. Daarmee zijn de resultaten van dit onderzoek voor een gedeelte tegenstrijdig aan de eenduidige inzichten van Castells (2000, 2004) over netwerken. Het is van belang in te zien dat een netwerk op verschillende manier gedefinieerd kan worden en dat doet Castells (2000) niet. De resultaten uit dit onderzoek kunnen meer in verband gebracht worden met de theoretische inzichten van Boutellier (2012) en Vigoda (2004), die wel uitgaan van actoren in het netwerk en die achtergronden van die actoren bepaalt

---

<sup>10</sup> Er wordt geen onderscheid gemaakt door respondenten wat betreft het doel, zoals in dit hoofdstuk regelmatig onderscheid gemaakt wordt tussen primaire productie en verkenningen.

de structuur van het netwerk. Daarmee neemt een netwerk verschillende vormen aan.

### **5.5 De toekomst van RWS...een netwerkorganisatie?**

Respondenten spraken nog over de verwachtingen omtrent de toekomst van RWS en gaven nog aanbevelingen voor de organisatie. Zoals uit de literatuur van Boutellier (2011) blijkt is het van belang per situatie te kijken hoe er als publieke organisatie opgetreden moet worden in netwerken. Uit de interviews komt naar voren dat RWS zich gedeeltelijk naar een netwerkorganisatie gaat bewegen afhankelijk van de situatie. Aan de ene kant zijn het de politiek belangen die het volgens vier respondenten (KIRWS1;PRWS1;PRWS2;OARWS2) niet altijd mogelijk maken om als volledig netwerkorganisatie te werken. Zo blijft RWS een politiek aangestuurde organisatie waarin de politiek de primaat is. Aan de andere kant bevestigden respondenten dat er steeds meer netwerkgerichte mogelijkheden zijn binnen RWS om politieke doelen te verwezenlijken. Wat betreft ICT en informatievoorziening zijn volgens twee respondenten nog grote stappen te maken. Zo gaf een respondent (PRWS4) een voorbeeld van het ICT en informatievoorziening op de weg, waarbij nog meer netwerkgerichtheid voor nodig is vanuit RWS:

“Voorbeeld [...]. Als er files staan gaan we omleidingen instellen. [...]. Ik denk dat wij altijd nog de omleidingsroutes moeten instellen maar dat dat via een kastje in je auto en je Tom-Tom je eigenlijk omgeleid gaat worden. Volgens mij zitten wij nog niet goed in het netwerk om dat goed te kunnen doen. Wij gaan van onze eigen data uit, informatie stellen wij wel open beschikbaar maar volgens mij zou je in samenwerking met de ANWB op het terrein van verkeersinformatie misschien wel een andere rol krijgen. [...]. De informatie van omleidingen gaat ook nog uit onze handen weg denk ik en dan hoef je ook niet meer de lussen in de weg waar ze staan aan te brengen en te onderhouden. Wij graven nu ijzeren lussen in de weg, als er een auto achteraan rijdt dan hebben we door dat het druk is. Op basis daarvan geven wij onze verkeersinformatie. Terwijl als je mobiel volgt kun je dat zien. Dat is een ontwikkeling die sneller gaat dan onze organisatie kan bijbenen. [...]”.

Een respondent (OARWS5) gaf aan dat hij verwacht dat RWS zich de komende jaren nog verder naar een netwerkorganisatie gaat bewegen. Een respondent (PRWS1) sluit zich daarbij aan. Verwacht wordt dat RWS niet snel zijn bestaansrecht verliest of zou krimpen naar een fractie van wat het nu is vanwege het budget en vanwege kennis en ervaring die in de organisatie aanwezig zijn. Daarnaast gaven twee respondenten (KIRWS3, PRWS1) aan dat ontwikkelingen in de maatschappij een rol spelen en dat deze ontwikkelingen bepalend zijn voor de ontwikkelingen van RWS. Echter, er zijn regels en een cultuur nodig die ervoor zorgen dat RWS zich naar een netwerkorganisatie kan bewegen. Die regels en cultuur in de organisatie sluiten nog niet aan. Er zijn nog te veel taken die het netwerkgerichte denken in de weg tegengaan gaf respondent PRWS2 aan.

### **5.6 Samenvatting**

Op basis van de onderzoeksresultaten kunnen enkele conclusies worden gegeven. Zoals uit de literatuur blijkt worden er verschillende netwerkstructuren onderscheiden: zelfregulerend, stabiel en netwerk administratief. Zoals uit de vorige paragrafen blijkt is een netwerkstructuur afhankelijk van de actoren en het doel van het netwerk. Zo worden primaire werkzaamheden en verkennende werkzaamheden onderscheiden door respondenten. RWS werkt ook samen in netwerken met andere overheden als gelijkwaardig partner. In hoofdstuk 3 zijn verschillende

netwerkstructuren beschreven en uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat een stabiele netwerkstructuur regelmatig voorkomt bij RWS. In enkele gevallen is er sprake van de zelfregulerende netwerkstructuur. De primaire werkzaamheden van RWS bestaan vooral uit vaste afspraken. Verkennende werkzaamheden zijn minder formeel te realiseren binnen RWS. Uit de literatuur van dit onderzoek komt naar voren dat vertrouwen, onzekerheid en invloed en controle kritische factoren zijn die een rol spelen in netwerken. Hoe medewerkers van RWS deze kritische factoren ervaren kan met betrekking tot deelvraag 4 (*Hoe worden kritische factoren die in deelvraag 3 naar voren komen ervaren door medewerkers van RWS?*) beantwoord worden. Uit de interviews blijkt dat respondenten ruimte ervaren om verkennende werkzaamheden uit te voeren met actoren. Respondenten ervaren wel belemmeringen bij primaire werkzaamheden als het gaat om de verkregen ruimte, zoals de tijd en geld van de productie. Het vertrouwen tussen actoren wordt als belangrijk ervaren. Actoren zien RWS vaak als een beslissende en invloedrijke actor in de samenwerking. Dat wordt ervaren als belemmering in het vertrouwen in de samenwerking met actoren. Respondenten zien gezamenlijke doelen als cruciale factor voor vertrouwen tussen actoren. Soms is er sprake van onderling wantrouwen. Interne doelstellingen bij marktpartijen en interne doelstellingen bij RWS staan de vertrouwensband daarbij in de weg. Ook de reputatie uit het verleden zorgt voor wantrouwen bij actoren. Bij verkennende werkzaamheden spelen die verschillende doelen tussen actoren en de reputatie een minder grote rol. Er is dan ruimte om verkennend op zoek te gaan naar actoren die elkaar kunnen versterken.

In dit onderzoek is onzekerheid geoperationaliseerd door middel van substantieve, strategische en institutionele onzekerheid. Geconcludeerd kan worden dat institutionele onzekerheid ervaren wordt door respondenten, door de reorganisatie en de verschillende rollen die RWS aanneemt ten opzichte van andere actoren. Er wordt omgegaan met substantieve, strategische en institutionele onzekerheid door RWS regelmatig vanuit de rol als centrale actor in het netwerk. Het programma Bouwwerk Informatie Model (BIM) is daar een voorbeeld van. RWS probeert onzekerheid in samenwerking met actoren op een sturende manier te vermijden.

De kritische factor invloed en controle wordt door respondenten ervaren als een van de meest aanwezige factoren in netwerken. Invloed en controle wordt daarbij gezien als hiërarchie, empowerment, financiële middelen en politiek. De hiërarchie binnen RWS belemmert nog regelmatig de netwerkgerichtheid van de organisatie. Vanuit de literatuur wordt empowerment gezien als ontwikkeling binnen een organisatie die de interne gerichtheid loslaat, en empowerment wordt ook door respondenten ervaren. Een voorbeeld daarvan binnen RWS is de manier van leiderschap waarbij aandacht is voor het resultaat, uitwisselingen met organisaties en detachering. Zoals uit het voorgaande blijkt zijn interne middelen van invloed op de invloedrijke en controlerende positie van RWS in netwerken. Ook het budget van RWS en de politieke belangen zorgen ervoor dat RWS nog steeds een invloedrijke actor is in de samenwerking met actoren. Deze factoren (hiërarchie, empowerment, financiële middelen, politiek), bepalen voor een groot deel de invloedrijke positie van RWS in de samenwerking met actoren. De invloedrijke positie van RWS hangt wel af van de achtergrond van actoren waarmee RWS samenwerkt. RWS doet dit steeds vaker met medeoverheden en dan is er vaker sprake van gelijkwaardigheid in de samenwerking. Tot slot kan als algemene conclusie van dit hoofdstuk antwoord gegeven worden op deelvraag 5: *Welke ontwikkelingen bij RWS sluiten aan op een netwerkorganisatie en welke ontwikkelingen zijn hier tegengesteld aan?* Voorbeelden van ontwikkelingen die het netwerkgerichtheid stimuleren zijn de allianties, Beter Benutten, KR8, en Bouwwerk Informatie Model (BIM). Echter, deze programma's (allianties, Beter Benutten, BIM en KR8) zijn voorschrijvend om netwerkgericht te zijn. Dat sluit aan bij een stabiele

netwerkstructuur (Provan & Kenis, 2007) en is tegengesteld aan een zelfregulerend netwerk (Castells, 2000). De invloedrijke rol van RWS ten opzichte van actoren is ook tegengesteld aan een zuivere netwerkorganisatie. Deze invloedrijke rol zorgt er namelijk voor dat er niet altijd horizontaal samengewerkt kan worden met actoren. De hiërarchie die vooral bepalend is bij primaire beperkt de individuele vrijheid van een medewerker. De invloedrijke positie van RWS, als belangrijkste en meest bepalende factor in netwerken en met name in de primaire werkzaamheden, belemmert RWS om zich tot een zelfregulerende netwerkorganisatie te ontwikkelen.

## 6. Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk worden de conclusies van dit onderzoek beschreven. Eerst volgt een korte uiteenzetting van dit onderzoek gevolgd door de antwoorden op de deelvragen en de hoofdvraag. Vervolgens volgt de discussie waarin gereflecteerd wordt op de keuzes die gemaakt zijn in dit onderzoek en in hoeverre deze van invloed zijn op de resultaten van dit onderzoek. Ook worden er suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

### 6.1 Conclusie

Het onderwerp dat centraal staat is de handelswijze van een publieke organisatie werkzaam in netwerken. Dit onderzoek heeft uitgezocht hoe een publieke organisatie samenwerkt met actoren in netwerken. Een aanname in dit onderzoek is dat de samenleving zich ontwikkelt tot een netwerksamenleving. Theoretische inzichten zijn vergaart en getoetst bij Rijkswaterstaat (RWS). Er is kwalitatief onderzoek gedaan door middel van 15 semi-gestructureerde interviews met medewerkers van RWS waarbij getracht is theoretische inzichten te toetsen aan een deel van de werkelijkheid. In dit onderzoek is de volgende hoofdvraag opgesteld: *Waar staat Rijkswaterstaat als netwerkorganisatie tegen de achtergrond van de netwerksamenleving*. Uit deze hoofdvraag zijn drie theoretische vragen voortgekomen, namelijk (1) Wat vergt een netwerksamenleving van publieke organisaties, (2) Wanneer is er sprake van een netwerkorganisatie en (3) Welke kritische factoren bepalen hoe netwerkstructuren ontstaan en werkzaam worden waaraan een publieke organisatie deelneemt? Ook zijn er twee empirische vragen voortgekomen uit de hoofdvraag, namelijk (4) Hoe worden deze factoren ervaren door medewerkers van RWS en (5) welke ontwikkelingen binnen RWS sluiten aan op een netwerkorganisatie en welke ontwikkelingen zijn hier tegengesteld aan. De deelvragen worden hieronder in het kort beantwoord gevolgd door de beantwoording van de hoofdvraag.

#### 1. Wat vergt een netwerksamenleving van publieke organisaties?

Een netwerksamenleving is een samenleving waarin mensen, groepen en organisaties zich steeds vaker in netwerken begeven, als gevolg van informatisering, globalisering en individualisering (Castells, 2000). Uit de literatuur blijkt dat een publieke organisatie in een netwerksamenleving te maken heeft met veel dynamiek waarin de overzichtelijkheid in de samenleving is verdwenen (Munro, 2000). Informatie, kennis en vaardigheden zijn verspreid in de samenleving en een publieke organisatie is daarmee afhankelijker geworden van actoren. Daarnaast overstijgen politieke beslissingen het nationale niveau als gevolg van globalisering, waardoor de rol van een publieke organisatie in een samenleving is verkleind. Tot slot zijn individuen zelf in staat (als gevolg van informatisering) interacties met andere individuen aan te gaan en daarnaast hebben individuen elkaar meer nodig dan in het verleden, omdat kennis over individuen is verspreid. De medewerker van een publieke organisatie is daarom minder gebonden aan de organisatie en kan zelfstandig zijn weg vinden. Concluderend kan gesteld worden dat een publieke organisatie minder controle en macht heeft dan in het verleden, waardoor het de bureaucratische manier van handelen moet loslaten.

Echter, een publieke organisatie kan de bureaucratische benadering niet in zijn geheel loslaten bij het werken in netwerken. In dit onderzoek gaat die constatering verder dan de inzichten van Castells (2000). Een publieke organisatie is een actor geworden in netwerken, maar daarbij heeft het een bijzondere positie in netwerken omdat het in staat moet zijn strak georganiseerd beleid uit te voeren die vanuit de landelijke politiek zijn opgedragen. Er zijn grenzen opgelegd aan ambtenaren omdat zij deze politieke beslissingen uitvoeren. Er wordt

verwacht dat zij beleid op een bepaalde manier uitvoeren en binnen een bepaalde tijd. Daarnaast heeft een publieke organisatie een bijzondere positie in de samenleving, door de invloed die zij als politieke organisatie hebben.

Door de ontwikkelingen in de samenleving en de positie van een publieke organisatie moeten publieke organisaties werken in netwerken rekening houdend met de achtergrond van andere actoren. In dit onderzoek wordt een netwerk gedefinieerd als verbindingen tussen actoren met een bepaalde achtergrond en actoren die elkaar aanvullen met kennis, vaardigheden en informatie. Binnen een netwerk is de achtergrond van actoren bepalend voor de structuur van het netwerk. Een netwerksamenleving vraagt van een publieke organisatie dat het moet werken in netwerken rekening houdend met de achtergrond van actoren en rekening houdend met de eigen achtergrond.

## **2. Wanneer is er sprake van een netwerkorganisatie?**

Op basis van de eerste deelvraag en de theoretische inzichten over netwerken kan antwoord gegeven worden op de tweede deelvraag. In dit onderzoek is netwerkorganisatie gedefinieerd als een organisatie die werkt in netwerken samen met actoren om doelen te realiseren. Een netwerkorganisatie heeft per situatie, afhankelijk van het doel en de achtergrond van actoren, een rol in het netwerk. Het doel van het netwerk en de achtergrond van actoren bepaalt de structuur van het netwerk. Er kan sprake zijn van een zelfregulerende netwerkstructuur, een stabiele netwerkstructuur en een netwerk administratieve structuur (Provan & Kenis, 2007; Miles & Snow, 1992). In een zelfregulerende netwerkstructuur zijn actoren gelijkwaardig aan elkaar, is er veel ruimte en vrijheid en zijn hiërarchische structuren vervangen. In een stabiele netwerkstructuur is er een centrale actor die het netwerk aanstuurt. Deze actor werkt samen met andere actoren en er is geen sprake van gelijkwaardigheid in de samenwerking. Tot slot wordt de netwerk administratieve structuur onderscheiden als variant waarin er een centrale actor in het netwerk aanwezig is die geen deel uitmaakt van het primaire proces dat zich afspeelt in het netwerk. Deze structuur kan geplaatst worden tussen de zelfregulerende en de stabiele netwerkstructuur vanwege enerzijds het ontbreken van een centrale actor die zich mengt in de uitvoering en anderzijds de controle die er wordt uitgeoefend door een actor die zich niet bemoeit met de uitvoering, maar wel met de samenwerkingsprocessen.

## **3. Welke kritische factoren bepalen hoe netwerkstructuren ontstaan en werkzaam worden waaraan een publieke organisatie deelneemt?**

Op basis van de beantwoording van deelvraag 1 en 2 komt naar voren dat een publieke organisatie genooddaakt is meer de samenwerking met actoren aan te gaan. *Vertrouwen* speelt als factor voor het werken in netwerkstructuren een belangrijke rol voor een publieke organisatie (Provan & Kenis, 2007). Daarbij is de relatie tussen actoren, een publieke organisatie en partners, van belang. Daarnaast is het van belang dat de organisatie ruimte geeft aan medewerkers om in netwerken te werken. In een zelfregulerende netwerkstructuur moet een publieke organisatie veel vertrouwen hebben in de zelfregulerende werking van het netwerk. In een stabiele netwerkstructuur heeft een publieke organisatie veel controle en invloed op het netwerk, waardoor er minder vertrouwen noodzakelijk is. In een netwerk administratieve structuur is er vertrouwen nodig tussen specifieke relaties. *Onzekerheid* is ook een belangrijke factor voor een publieke organisatie werkend in netwerken en wordt in de literatuur onderscheiden in substantieve, strategische en institutionele onzekerheid (Koppenjan & Klijn, 2004). Onzekerheid ontstaat bij het nemen van beslissingen, zowel intern als extern. Interne onzekerheid ontstaat wanneer er beperkingen vanuit de organisatie zijn opgelegd aan de

individuele medewerker. Externe onzekerheden ontstaan in de samenwerking met actoren door verschil in interpretaties (substantieve onzekerheid), inzicht over strategieën (strategische onzekerheid) en regels, standpunten en taal van de eigen institutie (institutionele onzekerheid). In een zelfregulerende netwerkstructuur is veel onzekerheid door weinig regels en veel vrijheid van actoren. In een stabiele netwerkstructuur wordt onzekerheid gereduceerd door een centrale actor en dat is ook het geval bij een netwerk administratieve structuur waarbij de centrale actor zich onafhankelijk opstelt en onzekerheid tussen actoren daarmee verminderd wordt. Tot slot blijkt uit de literatuur dat een publieke organisatie een bijzondere actor is in netwerken door de factor *invloed en controle*. Een publieke organisatie heeft daarbij machtsbronnen die andere actoren niet bezitten, zoals politieke invloed en de invloed die ontstaat door financiële middelen (Van der Steen et al., 2010; Vigoda, 2004). Daarnaast wordt invloed en controle in dit onderzoek gezien als mogelijkheden die een publieke organisatie biedt om in netwerken te werken en beperkingen die zijn opgelegd aan medewerkers door de hiërarchie in de organisatie. Daarom is uitgegaan van hiërarchie en empowerment als elementen die invloed en controle in netwerken bepalen. In een zelfregulerende netwerkstructuur is er weinig tot geen invloed en controle vanuit één centrale actor, want deze invloed en controle is verdeeld over alle actoren in het netwerk. In een stabiele netwerkstructuur is veel invloed en controle vanuit één centrale actor en een netwerk administratieve structuur kan tussen een zelfregulerende en stabiele netwerkstructuur geplaatst worden. Invloed en controle is verdeeld over meerdere actoren in het netwerk en de centrale actor heeft invloed en controle op samenwerkingsprocessen.

#### **4. Hoe worden kritische factoren die in deelvraag 3 naar voren komen ervaren door medewerkers van RWS?**

Op basis van de beantwoording van deelvraag 3 komt naar voren dat vertrouwen, onzekerheid en invloed en controle van invloed zijn op netwerken waaraan een publieke organisatie deelneemt. Deze factoren ervaren de respondenten afhankelijk van de werkzaamheden die zij uitvoeren in netwerken. Zo onderscheidde de respondenten de aard van de werkzaamheden in de primaire werkzaamheden en verkennende werkzaamheden.

Respondenten ervaren vertrouwen door de ruimte die zij krijgen om verkennende werkzaamheden uit te voeren. Echter, respondenten ervaren ook belemmeringen bij de ruimte die zij krijgen bij primaire werkzaamheden. De doelen en politieke belemmeringen van de primaire werkzaamheden staan de ruimte die RWS geeft aan de medewerkers werkend in netwerken regelmatig in de weg. Daarnaast vinden respondenten vertrouwen tussen actoren belangrijk. Andere actoren zien RWS vaak als een beslissende en invloedrijke actor in de samenwerking. Dit wordt ervaren als belemmering in het vertrouwen in de samenwerking met actoren. Respondenten zien gezamenlijke doelen als cruciale factor voor vertrouwen tussen actoren. Echter, vertrouwen in de samenwerking met marktpartijen in de primaire productie wordt vanuit RWS nog gemist. Dit komt doordat verschil in organisatiedoelen tussen marktpartijen en RWS. Bij verkennende werkzaamheden spelen die verschillende doelen tussen actoren een minder grote rol. Er is dan ruimte om verkennend op zoek te gaan naar actoren die elkaar kunnen versterken.

Respondenten ervaren interne institutionele onzekerheid, zoals de reorganisatie die interne onzekerheid met zich meebrengt. Medewerkers van RWS zijn daardoor intern gericht, gefocust op hun eigen werkzaamheden. De reorganisatie wordt ook als positief ervaren door respondenten omdat met de reorganisatie de autonomie van de RWS districten verdwijnt, daarmee is RWS naar buiten toe één organisatie. De districten hebben nu geen autonomie meer en hebben de organisatie nodig om de eigen doelen te realiseren. Extern, in de samenwerking



met actoren, wordt substantieve, strategische en institutionele onzekerheid ervaren. Substantieve onzekerheid wordt ervaren door de verschillende talen en gewoontes van actoren. RWS probeert om te gaan met substantieve onzekerheid door het organiseren van marktdagen en het inzetten op allianties (Hoogwaterbeschermingsprogramma), waarmee gezorgd voor een gemeenschappelijke taal. Ook wordt er ingezet op het creëren van gemeenschappelijke taal (Bouwwerk Informatie Model). Daarnaast wordt strategische onzekerheid ervaren door de verschillende rollen die heeft RWS. Andere actoren zien RWS als een actor met veel geld en uitvoeringsmacht ook als de rol van de RWS'er alleen maar verkennend of adviserend is. Strategische onzekerheid wordt beperkt door op de voorwaarden van RWS te werken vooral bij de primaire productie. Verkennende werkzaamheden worden vaker uitgevoerd op gelijkwaardigheid. Tot slot wordt institutionele onzekerheid ervaren bij afspraken die er gemaakt zijn tussen actoren, zoals planning, budget en doelen. Institutionele onzekerheid wordt beperkt door afspraken over tijd, geld en taakverdeling vast te leggen. Bij verkennende werkzaamheden worden afspraken minder strak vastgelegd dan in de primaire productie en er is dan meer vrijheid.

Geconcludeerd kan worden dat respondenten invloed en controle als meest belangrijke factor ervaren in samenwerking met andere actoren in netwerken. Zo zijn de hiërarchie, de financiële middelen en politieke invloed factoren die de mate van invloed en controle van RWS bepalen. Van hiërarchie in RWS is sprake vanwege afspraken over samenwerkingen die in de top van de organisatie worden gemaakt. In de alliantie tussen RWS en de waterschappen, is er wel vrijheid en de top van de RWS hoeft dan niet geraadpleegd te worden bij het nemen van beslissingen. Echter, de alliantie is wel gebaseerd op afspraken die in de top van beide organisaties gemaakt zijn. Respondenten ervaren de organisatie niet altijd als hiërarchisch. Zo wordt er bij verkennende werkzaamheden veel ruimte gegeven vanuit RWS. Er is dan minder hiërarchie, dat blijkt uit de organisatie anders stuurt op resultaat. Er worden andere afspraken gemaakt met medewerkers dan bij primaire werkzaamheden. In samenwerking met actoren bepalen het budget van RWS en de politieke belangen de invloedrijke positie van RWS. Daardoor heeft RWS nog regelmatig een invloedrijke rol.

##### **5. Welke ontwikkelingen bij RWS sluiten aan op een netwerkorganisatie en welke ontwikkelingen zijn hier tegengesteld aan?**

Zoals uit het bovenstaande blijkt wordt vertrouwen, onzekerheid en invloed en controle in netwerken ervaren ten gunste van de netwerkgerichtheid en ook tegengesteld aan de netwerkgerichtheid binnen RWS. Voorbeelden van ontwikkelingen die het netwerkgerichtheid stimuleren zijn de allianties, Beter Benutten, KR8, en Bouwwerk Informatie Model (BIM).

(1) Allianties zorgen voor een netwerkgerichte wijze van werken, samen met anderen. (2) Vanuit het programma Beter Benutten wordt er ingezet op effectieve samenwerking met opdrachtgevers en marktpartijen in allianties. (3) Daarnaast zorgt het programma KR8 voor meer individuele vrijheid om werkzaamheden uit te voeren. Een medewerker wordt meer gestimuleerd om zelf uit te zoeken hoe werkzaamheden uitgevoerd kunnen worden. De leidinggevende stuurt op het resultaat. Dat is een ontwikkeling ten gunste van de netwerkgerichtheid, omdat individuele medewerkers werkzaamheden ook met anderen kunnen en mogen uitvoeren. (4) Het programma Bouwwerk Informatie Model (BIM) zorgt voor bouwstandaarden die samenwerking met marktpartijen makkelijker maken. Echter, inzetten op allianties, het programma Beter Benutten, het programma Bouwwerk Informatie Model (BIM) en het programma KR8 schrijven ook voor om netwerkgericht te zijn. Daarmee wordt er vanuit RWS gestuurd op processen die samenwerking met actoren bevorderen. Er wordt gestuurd op

de netwerkgerichtheid. Dit sluit aan bij een stabiele netwerkstructuur (Provan & Kenis, 2007). Daarnaast heeft RWS als publieke organisatie een invloedrijke rol ten opzichte van andere actoren. De beweringen van Castells (2000) komen niet volledig overeen met de ontwikkelingen bij RWS. Verhoudingen tussen actoren in netwerken verschillen en zijn niet altijd horizontaal van aard. Daarnaast is RWS bij primaire werkzaamheden nog een hiërarchische organisatie, dat beperkt de individuele vrijheid van een medewerker.

De antwoorden op de deelvragen maken het mogelijk antwoord te geven op de hoofdvraag van dit onderzoek.

### **Waar staat RWS als netwerkorganisatie tegen de achtergrond van een netwerksamenleving?**

Om te bepalen waar RWS staat als netwerkorganisatie is uitgegaan van de kritische factoren vertrouwen, onzekerheid en invloed en controle. Uit de interviews kan geconcludeerd worden dat vertrouwen, onzekerheid en invloed en controle belangrijke factoren zijn die invloed hebben op de werking van netwerken. Echter, vertrouwen, onzekerheid en invloed en controle zijn daarbij altijd gerelateerd aan de achtergrond van actoren en de werkzaamheden van RWS. Dat is een belangrijke constatering in dit onderzoek.

Uit dit onderzoek blijkt dat de bevraagde respondenten meer samenwerken met actoren in netwerken. Dat kan gerelateerd worden aan een netwerksamenleving. Echter, de verbindingen met actoren die gemaakt worden zijn nog veel vanuit de top van de organisatie bepaald. Zo worden primaire werkzaamheden bepaald op basis van vaste afspraken tussen actoren. Daarbij staat vast met wie samenwerkingen worden aangegaan. Er is dan vertrouwen om samen te werken in netwerken maar wel met voorgeschreven actoren. Bij primaire werkzaamheden wordt gewerkt in netwerken, maar daarbij vooral in stabiele netwerken (Provan & Kenis, 2007). De verkennende werkzaamheden binnen RWS sluiten meer aan op een horizontale netwerksamenleving, waarin iedereen met iedereen verbonden is (Castells, 2000). Er is dan meer ruimte binnen RWS om allerlei soorten verbindingen aan te gaan met andere actoren. Het vertrouwen tussen actoren wordt in belangrijke mate bepaald door de achtergrond van actoren en de aard van de werkzaamheden. De verschillende doelen en belangen tussen enerzijds een publieke organisatie als RWS en anderzijds actoren staan die vertrouwensband nog in de weg. Daardoor wordt er niet gelijkwaardig/horizontaal gewerkt. Een zelfregulerend netwerk in een netwerksamenleving met betrekking tot een publieke organisatie is dus niet altijd mogelijk.

Intern bij RWS belemmert de reorganisatie het netwerkgerichte denken. Extern, in verbinding met actoren is er door de achtergronden van actoren veel onzekerheid wanneer RWS werkt in netwerken. RWS beheerst die onzekerheden bij primaire werkzaamheden veelal vanuit een sturende en voorschrijvende manier. In samenwerking met mede-opdrachtgevers wordt er vaker gezocht naar compromissen. Het is hier dus heel belangrijk rekening te houden met de achtergrond van actoren, die voor een groot gedeelte bepaalt hoe er met onzekerheid wordt omgegaan. Bij verkennende werkzaamheden wordt er minder sturend gewerkt en probeert RWS samen met actoren onzekerheden te beheersen. Daarin werken medewerkers van RWS meer samen, zoals in een zelfregulerend netwerk waarin er horizontale verhoudingen bestaan en iedereen met iedereen verbonden is (Castells, 2000). Hetzelfde geldt voor invloed en controle. Primaire werkzaamheden worden nog altijd hiërarchisch uitgevoerd. Verkennende werkzaamheden kennen meer ruimte los van de hiërarchie in de organisatie. Wat betreft invloed en controle in samenwerking met actoren moet RWS altijd rekening blijven houden met de eigen

achtergrond ongeacht het type werkzaamheden. Respondenten benoemen deze factor als meest belangrijke en aanwezige factor in samenwerking met actoren in netwerken. RWS is een organisatie met politieke invloed en afhankelijk van politieke beslissingen. Daarmee kan de organisatie nooit volledig op gaan als horizontale netwerkpartner actief in een netwerksamenleving.

RWS is een organisatie die veel samenwerkt in netwerken met actoren. Vooral de invloedrijke positie van RWS, met name bij primaire werkzaamheden, belemmert RWS om zich tot een zuivere zelfregulerende netwerkorganisatie te ontwikkelen. RWS kan op basis van de onderzoeksresultaten getypeerd worden als een netwerkorganisatie die vooral werkt in stabiele netwerken. Afhankelijk van de werkzaamheden en de achtergrond van actoren wordt in sommige gevallen gewerkt in zelfregulerende netwerken.

## **6.2 Discussie**

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de inhoudelijke keuzes die van invloed zijn op het onderzoek, namelijk de keuze voor de centrale theoretische concepten, de keuze voor respondenten en de keuze voor specifieke programma's bij RWS. Ook wordt er gereflecteerd op het onderzoeksproces.

Er is onderzoek gedaan naar de gevolgen van de netwerksamenleving voor een publieke organisatie. Vanuit theoretische inzichten van Boutellier (2011) en Castells (2000) over netwerken en publieke organisatie is gekozen voor de concepten vertrouwen, onzekerheid en invloed en controle. De verwachting was dat deze concepten inzicht konden geven in de rol van RWS als actor. Dat is uitgekomen want er is uitgebreid gesproken over praktijksituaties die verbonden konden worden aan netwerken. Deze concepten waren goed bruikbaar in dit onderzoek. Echter, de keuze voor andere concepten had mogelijk andere inzichten gegeven. Gezien de omvang van dit onderzoek, was het niet mogelijk te focussen op meerdere concepten. Daarnaast is er in dit onderzoek uitgegaan van drie netwerkstructuren in organisaties. Mogelijk zijn er meer netwerkstructuren die gebruikt kunnen worden als meetinstrument. Er is in dit onderzoek gekozen voor de drie netwerkstructuren, omdat deze tegengesteld zijn aan elkaar waardoor opvallende verschillen opgemerkt konden worden. Wanneer er andere netwerkstructuren waren gebruikt als meetinstrument had dit mogelijk andere conclusies opgeleverd.

De verwachting was dat RWS zich beweegt in netwerken die verschillende structuren hebben door actoren in het netwerk. Deze verwachting werd bevestigd door respondenten. De verwachting dat RWS werkt in stabiele netwerken komt voor een groot gedeelte overeen met de bevindingen in dit onderzoek. RWS werkt niet altijd in stabiele netwerken, bij verkennende werkzaamheden wordt er vaker gewerkt op basis van gelijkwaardigheid in horizontale netwerken. Er zijn geen werkzaamheden gevonden die aansluiten bij de netwerk administratieve structuur. Verassend was dat daarbij de aard van de werkzaamheden (primaire en verkennende werkzaamheden) bepalend was voor de netwerkstructuur. In hoofdstuk 2 en 3 is er vooral gefocust op de achtergrond van actoren die bepalend zijn voor de netwerkstructuur.

In dit onderzoek is de achtergrond van actoren bestudeerd en er is niet gefocust op het netwerk an sich (Castells, 2000). Dat heeft gevolgen gehad voor dit onderzoek omdat er gekozen is om vanuit het actorperspectief netwerkstructuren te analyseren. De keuze om actoren een centrale rol te geven in dit onderzoek heeft daarbij ook consequenties gehad voor de resultaten. Er is namelijk onderzoek gedaan naar programma's en werkzaamheden met de focus op actoren in netwerken. Daarin zijn verhoudingen tussen actoren bestudeerd en hoe er vanuit RWS wordt

omgegaan met actoren. Er is vanuit een RWS invalshoek gekeken naar netwerken. Onderzoek bij actoren waar RWS mee samenwerkt had mogelijk andere antwoorden opgeleverd.

Er zijn semi-gestructureerde interviews uitgevoerd met 15 respondenten. De gekozen onderzoeksmethode bleek een goede methode te zijn aangezien respondenten veel konden vertellen en er doorgevraagd kon worden naar voorbeelden en naar verklaringen van verschijnselen. Het bleek wel moeilijk om de antwoorden van de respondenten in een context te plaatsen. Zo gingen respondenten soms erg inhoudelijk in op hun vakgebied. Daarbij spraken respondenten over technisch inhoudelijke aspecten van hun vakgebied. Er is wel goed doorgevraagd op ideeën en inzichten van de respondenten. De voorbeelden die hieruit voortkwamen zijn gebruikt in hoofdstuk 5 om ideeën en inzichten toe te lichten. Voorbeelden zijn gebruikt om ideeën en inzichten te interpreteren en te verbinden aan theoretische inzichten. De respondenten spraken veel met afkortingen en daarom was het niet altijd zeker of het juiste geïnterpreteerd werd. Daarmee zijn uitspraken niet altijd betrouwbaar en valide. Er is wel geprobeerd om zoveel mogelijk de juiste betekenissen te achterhalen door de transcripten van de interviews te bespreken met de interne begeleider RWS.

Er is gekozen voor vijf respondenten met de focus op RWS-brede (ontwikkel)thema 's, vijf respondenten met de focus op programma's en vijf respondenten met de focus op omgeving- en assetmanagement. De keuze van respondenten heeft veel invloed gehad op de resultaten van dit onderzoek, omdat er uitgegaan is van de sociale werkelijkheid van de respondent. Mogelijk was er een andere keuze gemaakt voor respondenten wanneer het onderzoek over langere tijd was verspreid. Er is gekozen voor vier respondenten werkzaam bij programma's met de focus op samenwerking met actoren, namelijk het Hoogwaterbeschermingsprogramma, Informatievoorziening Omgevingswet, Bouwwerk Informatie Model (BIM) en Beter Benutten. Daarnaast is het programma KR8 gekozen met de focus op interne veranderingen in het kader van een netwerkorganisatie. Er zijn ontwikkelingen ten gunste van de netwerkgerichtheid gevonden. Met de keuze voor andere programma's waren mogelijk andere ontwikkelingen gevonden van invloed op de resultaten van dit onderzoek. Daarnaast is er per programma met één medewerker gesproken die mogelijk een andere visie heeft dan andere medewerkers. De resultaten zijn geschreven op basis van de werkelijkheid van de respondent werkzaam in het programma. Inzichten van respondenten werkzaam in hetzelfde programma zijn niet vergeleken en dat is een beperking van dit onderzoek. Ook bleek het lastig om onderscheid te maken tussen respondenten met enerzijds primaire werkzaamheden en anderzijds verkennende werkzaamheden. Voor aanvang van de interviews was geen rekening gehouden met de verschillen in deze type werkzaamheden. Het onderscheid kwam pas tijdens de interviews naar voren. Bij een evenwichtige verdeling tussen respondenten die zich bezighouden met primaire werkzaamheden en respondenten die zich bezighouden met verkennende werkzaamheden was het mogelijk geweest beide groepen beter te vergelijken. Dat had mogelijk meer verschillen en overeenkomsten opgeleverd tussen primaire en verkennende werkzaamheden en de focus op netwerken. Nu zijn er uitspraken gedaan op basis van de inzichten van de huidige respondenten.

In eerste instantie is het theoretisch en analytisch kader geschreven. Dit is van feedback voorzien van zowel de interne begeleider vanuit RWS, als de begeleider vanuit de Universiteit Utrecht. Dat heeft invloed gehad op de onderzoeksresultaten. De feedback heeft geleid tot een topiclijst voor de interviews van invloed op de resultaten. Het selecteren van de respondenten en een afspraak regelen met respondenten ging voorspoedig. Het was helaas in een aantal gevallen zo dat twee respondenten minder tijd hadden dan vooraf gepland. Daardoor is er in twee interviews niet altijd doorgevraagd, vanwege tijdgebrek. De uitspraken zijn wel gecodeerd, maar daarmee minder betrouwbaar. De uitspraken konden namelijk niet verbonden worden aan

voorbeelden. Het is daarmee niet zeker of met de uitspraken ook hetzelfde bedoeld werd. Dat is een beperking aan de resultaten verkregen uit deze interviews. Daarmee zijn antwoorden van deze respondenten niet direct betrouwbaar en valide.

### **6.3 Suggesties voor vervolg onderzoek**

Enkele suggesties voor vervolg onderzoek kunnen op basis van de discussie gedaan worden. Er is in dit onderzoek uitgegaan van constructies, ideeën en opvattingen van 15 respondenten. Deze constructies, ideeën en opvattingen geven inzicht in een deel van de werkelijkheid. Daarom is een suggestie voor vervolg onderzoek om opnieuw onderzoek te doen naar RWS als netwerkorganisatie. De bevindingen die gedaan zijn in dit onderzoek kunnen getoetst worden aan een grotere groep medewerkers van RWS. Dit levert meer kwalitatieve data op vanuit de organisatie. Dat geeft een vollediger overzicht van de gehele organisatie.

Uit de antwoorden van de respondent werkzaam bij het Hoogwaterbeschermingsprogramma bleek dat vertrouwen tussen de waterschappen en RWS ook gebaseerd is op prestaties en de reputatie vanuit het verleden. Om de invloedrijke positie van RWS te onderzoeken moet dan ook onderzoek verricht worden bij actoren, zoals de waterschappen. Een tweede suggestie voor vervolg onderzoek gaat daarom over de keuzen van actoren en respondenten bij andere organisaties. In dit onderzoek zijn medewerkers van RWS bevroegd. Er zijn geen respondenten bevroegd van andere actoren. Daarmee zijn constructies, ideeën en opvattingen van actoren die samenwerken met RWS niet meegenomen. Vervolg onderzoek kan zich als richten op RWS en actoren waar RWS mee samenwerkt. Daarmee kunnen verschillen en overeenkomsten tussen de actoren in netwerken geanalyseerd worden.

Er zijn verschillen en overeenkomsten gevonden over RWS in netwerken, maar niet op basis van een gelijk aantal respondenten uit de productie en uit verkenningen. Een derde suggestie voor vervolgonderzoek gaat over het verschil tussen het werken in netwerken als het gaat om de primaire werkzaamheden enerzijds en verkennende werkzaamheden anderzijds. Een suggestie voor vervolgonderzoek zou kunnen zijn om te focussen op medewerkers die werkzaam zijn in projecten van RWS en degenen die werkzaamheden met een meer verkennend karakter verrichten. Daarmee kunnen verschillen en overeenkomsten gevonden worden tussen de aard van de werkzaamheden en het werken in netwerken.

## Literatuurlijst

- Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public administration Review*, 66 (1), 56-65.
- Baarda, D.B., De Goede, M.P.M. & Van der Meer-Middelburg, A.G.E. (2007). *Basisboek interviewen: Handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- Boeije, H.R. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & Van Twist, M.J.W. (2007). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Brass, D.J. & Krackhardt, D.M. (2012). Power, politics, and social Networks in Organizations. In G.R.Ferris & D.C.Treadway (Ed.): *Politics in Organizations* (355-375). New York: Routledge.
- Castells, M. (2000). *The rise of the network society: economy, society and culture*. Cambridge: Blackwell Publishers.
- Castells, M. (2004). *The power of identity*. Cambridge: Blackwell Publishers.
- Castells, M. (2007). Communication, Power and Counter-power in the Network Society. *International Journal of Communication*, 1, 238-266.
- De Bruijn, J.A. & Ten Heuvelhof, E.F. (2007). *Management in Netwerken: over veranderen in een multi-actorcontext*. Den Haag: Lemma.
- De Bruijn, J.A., Ten Heuvelhof, E.F. & In 't Veld, R.J. (2008). *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag: Sdu Uitgevers b.v.
- Deetz, S. (2000). Describing Differences in Approaches to Organization Science. In P.J.Frost, A.Y.Lewin & R.L.Daft (Ed): *Talking about Organization Sciences* (123-152). Thousand Oaks (USA): Sage.
- Deleuze, G. & Guatarri, F. (1987). Introduction: Rhizome. In Massumi, B.(Ed.): *A Thousand Plateaus*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- De Man, A.P. (2006). *Alliantiebesturing: Samenwerking als precisie-instrument*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Foucault, M. (1982). The subject of power. *Critical inquiry*, 8 (4) 777-795.
- Geuijen, C.H.M. (2010). Samenwerken in publieke netwerken. In M. Noordergraaf, C.H.M.Geuijen & A. Meijer (Ed): *Handboek Publieke Management* (296-312). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

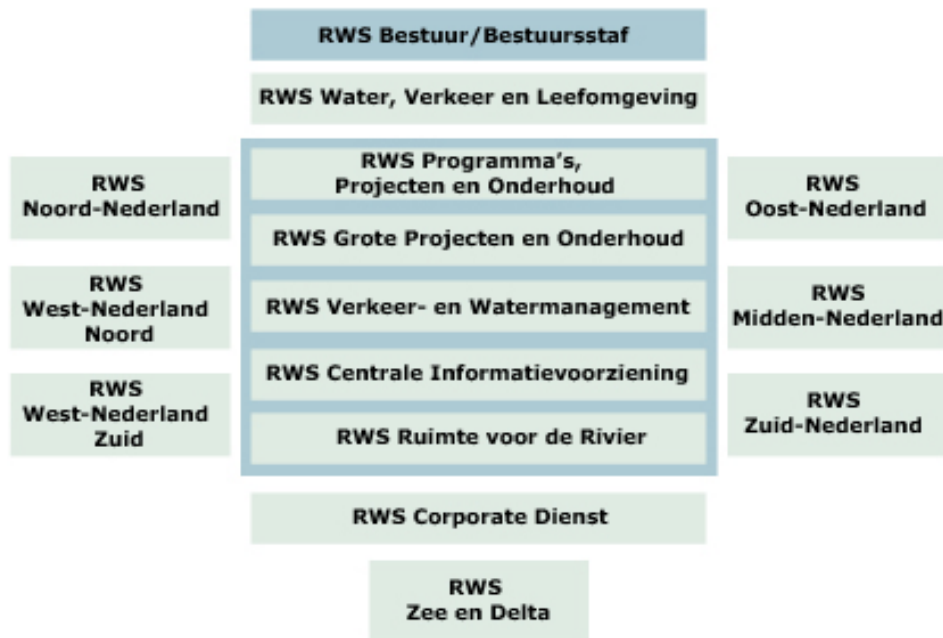
- Gulati, R. & Gargiulo, M. (1999). Where do inter-organizational networks come from? *American Journal of sociology*, 104, 1439-1494.
- Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainty in networks: A network approach to problem solving and decision making*, New York: Routledge.
- Luhmann, N. (2000). Familiarity, confidence, trust: problems and alternatives. In Gambetta, D. (Ed.): *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. University of Oxford: Department of Sociology.
- Miles, R.E. & Sow, C.C. (1992). Causes of Failure in Network Organizations. In: *California management review*, 34 (4), 53-72.
- Mok, A.L. (2009). *Arbeid, bedrijven maatschappij*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Munro, I. (2000). Non-Disciplinary Power and the Network Society. *Organization*, 7, 679- 695.
- Peterson, N.A. & Zimmerman, M.A. (2004). Beyond the Individual: Toward a Nomological Network of Organizational Empowerment. *American Journal of Community Psychology*, 34 (1), 129-145.
- Powell, W.W. (1990). Neither market nor hierarchy: network forms of organization. *Research in organizational behavior*, 12, 295-336.
- Prast, H., Mosch, R. & Van Raay, W.K. (2005). *Vertrouwen, cement van de samenleving, aanjager van de economie*. Amsterdam: De Nederlandse bank NV.
- Provan, K.G. & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 229-252.
- Verweel, P., Siebers, H. & De Ruijter, A. (2002). *Management van diversiteit in arbeidsorganisatie*. Den Haag: Lemma.
- Rijksoverheid (2013). Hervormingsagenda Rijksdienst. Geraadpleegd via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/hervormingsagenda-rijksdienst> (30 januari 2014).
- Rijkswaterstaat (RWS) (2011). *Ondernemingsplan 2015*. Utrecht: RWS.
- Schnabel, P. (2004). Het zestiende Sociaal en Cultureel Rapport kijkt zestien jaar vooruit. In: Sociaal en cultureel planbureau (SCP): *In het zicht van de toekomst*. Den Haag: SCP.
- Schuurman, A. (2007). Globalisering, geschiedenis en ruimte. *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis*, 4 (3) 15-35.
- Silverman, D. (2010). *Doing qualitative research [3rd edition]*. Londen: SAGE Publications Ltd.
- Sociaal en cultureel planbureau (SCP). (2004). In het zicht van de toekomst: Sociaal en cultureel rapport 2004. Den Haag: SCP.
- Teisman, G.R. (2006). *Stedelijke netwerken; ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*. Den Haag: Nirov.

- Van der Steen, M., Peeters, R. & Van Twist, M. (2010). *De Boom en het Rizoom: Overheidssturing in een netwerksamenleving*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Van Dijk, J.A.G.M. (2006). *The network society*. Londen: Sage.
- Vigoda, E. (2003). Rethinking the Identity of Public Administration: Interdisciplinary Reflections and Thoughts on Managerial Reconstruction. *Public Administration & Management: An interactive Journal*, 8 (1), 1-22.
- Weber, M. (1972). *Gezag en Bureaucratie*, geredigeerd en ingeleid door A. van Braam. Rotterdam/Antwerpen: Universitaire Pres Rotterdam/SWU.
- Yin, R.K. (2008). Designing Case studies. In: *Case study research: Design and methods* (25-65). Londen: SAGE Publications Ltd.
- Zimmerman, M.A. (1995). Psychological empowerment: issues and illustrations. *American Journal of Community Psychology*, 23 (5), 581-599.
- Zucker, L. G. (1986). Production of trust: institutional sources of economic structure, 1840-1920. *Research in Organizational Behavior*, 8, 53-111.



## Bijlage A: Informatie over RWS en onderzochte programma's

### Organisatieonderdelen RWS



### Processen:

#### Kennis en Netwerkkwaliteit

Zes afzonderlijke processen bepalen de inhoud van het proces Kennis en Netwerkkwaliteit (voorheen proces 'Kaderontwikkeling'):

1. Strategie, visie en kwaliteitsnormering
2. Beleidsadvies en uitvoerbaar beleid
3. Kennisproces en organisatiekwaliteit
4. Kaderontwikkeling, -beheer en kwaliteitsborging
5. Monitoring
6. Kennisinkoop

#### Aanleg en onderhoud

“Aanleg en onderhoud vormen 1 landelijk georganiseerd proces dat zorgt voor de integrale ontwikkeling en instandhouding van het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem” (RWS, 2014).

#### Informatievoorziening

“Rijkswaterstaat heeft voor het goed uitvoeren van haar taken een betrouwbare Informatievoorziening nodig (het geheel aan gegevens, applicaties en technische infrastructuur). Om de juiste IV te kunnen bieden aan de RWS-processen is effectieve afstemming op verschillende niveaus noodzakelijk” (RWS, 2014).

### Omgevings- en Assetmanagement

“Het proces Omgevings- en Assetmanagement loopt door alle onderdelen van Rijkswaterstaat heen. Het maakt duidelijk wat er wanneer in de regio op de drie netwerken van Rijkswaterstaat (hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet en hoofdwatersysteem) moet gebeuren” (RWS, 2014).

### **Onderzochte programma's**

#### KR8

“Het doel van KR8, hetzelfde als lean management, is om te zorgen dat we steeds beter onze producten leveren voor onze klanten. Dat we onze processen continu verbeteren, om betere producten te leveren en kortere doorlooptijden, minder kosten. Eigenlijk om onze klanten beter te bedienen. KR8 is ontstaan ooit ontstaan bij Toyota, met Lean management, en is eigenlijk gericht over hoe ga je nou processen, stapje bij stapje verbeteren. Niet zozeer dat je hele processen opnieuw gaat definiëren en op de kop gaat gooien. Dat je eigenlijk gewoon uitgaat van hoe doen we het nu en laten we dan is kijken waar de grootste knelpunten zitten en laten we die knelpunten oplossen. Als we dat hebben opgelost nou dan zien we wel weer een ander knelpunt wat we kunnen oplossen. Dus stapje voor stapje verbeteren. Het is wel iets van de lange adem en verbeteren vanuit het klantperspectief. We doen vooral dingen omdat de klant niet tevreden is”.

#### Hoogwaterbescherming

“In de nationale Hoogwaterbeschermingsprogramma's worden maatregelen uitgevoerd door de waterschappen en Rijkswaterstaat om de primaire waterkeringen aan de wettelijke veiligheidsnorm te laten voldoen, nu en in de toekomst” (RWS, 2014).

#### Beter Benutten

“Beter Benutten Rijkswaterstaat maakt deel uit van het landelijke programma Beter Benutten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Beter Benutten staat voor minder files, groei op het spoor en meer gebruik van vaarwegen, zodat de economie kan groeien. Rijk, regio en bedrijfsleven nemen samen in de drukste regio's innovatieve maatregelen die de bereikbaarheid verbeteren. Daarnaast worden landelijke maatregelen getroffen op het gebied van fiscaliteit en ITS (Intelligente Transportsystemen). Het ministerie trekt 794 miljoen euro uit voor Beter Benutten” (RWS, 2014).

#### Informatievoorziening Omgevingswet

“Het programma Implementatie Omgevingswet en ICT voert de regiefunctie op de inzet van Rijkswaterstaat in het dossier Omgevingswet. Dat betreft enerzijds de eigenstandige inbreng in de onderliggende regelgeving en anderzijds het opdrachtnemerschap voor de verkenning van de implementatie van de Omgevingswet. Rijkswaterstaat heeft in algemene zin de ambitie om dé uitvoeringsorganisatie van IenM te zijn en om zijn kennis en ervaring te benutten bij de invoering van de Omgevingswet. Dit past in de uitgesproken ambities van RWS met het domein van de Leefomgeving en de Omgevingswet (RWS, 2011).

“De minister heeft drie prioriteiten dat is Beter Benutten, het gebruik maken van de wegen. De omgevingswet is de grootste wetgevingsoperatie sinds 1848. Je moet je voorstellen dat er vroeger verschillende domeinen waren die bepaalde of je buiten iets mocht doen en dus cultuurhistorie, is het een monument of niet, milieu, gezondheid, landschap, natuur en ruimte. Als die dingen voeg je samen in een omgevingswet zodat je integraal die kwaliteiten levert die de

leefomgeving kan bewaken. Daar komt ook informatievoorziening bij kijken, we willen sowieso dat alles digitaal kan. Dat iedereen de goede informatie altijd beschikbaar heeft. Dat is waar ik mij mee bezig houdt in het programma”.

### Bouwwerk Informatie Model (BIM)

RWS bouwt niet meer zelf maar stuurt op het proces door middel van BIM.

“Het BIM programma heeft als doel BIM in te voeren. Dat betekent eigenlijk dat we de informatievoorziening rondom het gene dat we door een opdrachtnemer laten bouwen willen begeleiden via open BIM standaarden. Dat betekent dat we onze eigen ICT systeem in stand willen houden, dat we de ICT systemen van de bedrijven in stand willen houden en hen ook niet willen verplichten in een bepaald ICT systeem te werken. Wij willen dus naast dat zij iets voor ons bouwen dat wij de informatie van het bouwwerk meekrijgen. BIM gaat over bouwwerk informatie. Die wij na een aanlegproject met het product willen ontvangen. Zodat we gegevens van een brug voor het leven kunnen bewaren. Vervolgens moeten wij hem onderhouden en beheren. Dat door andere partijen laten doen. Die basisgegevens willen we blijven behouden” .

## Bijlage B: Respondenten RWS

|                                       | Naam                     | Functie   | Proces                       | Reden van selecteren   |
|---------------------------------------|--------------------------|---|------------------------------|--|
| <b>Kennis en innovatie</b>            |                          |   |                              |  |
| 1.                                    | Hans Jeekel (KIRWS1)     | Topadviseur Kennis, innovatie en internationale samenwerking                | Kennis- en netwerkqualiteit  | Eigen analyse van ontwikkeling van RWS, kritische beschouwer, sociologische insteek; RWS & innovatie   |
| 2.                                    | Bert Toussaint (KIRWS2)  | Senior Adviseur Waterstaat Historie   | Kennis- en netwerkqualiteit  | Lange lijnen/rode draden in ontwikkeling RWS- organisatie  |
| 3.                                    | Herman Heegstra (KIRWS3) | Senior Adviseur Alliantie management / lid Regieteam OP2015                 | Kennis- en netwerkqualiteit  | Kan visie vanuit Regieteam OP2015 op benodigde organisatieverandering toelichten/daarnaast specifieke invalshoek van alliantie management          |
| 4.                                    | Prisca Haemers (KIRWS4)  | Senior Adviseur   | Kennis- en netwerkqualiteit  | Heeft direct contact met actoren in Europa   |
| 5.                                    | Auke Velema (KIRWS5)     | Strategisch Adviseur  | Kennis- en netwerkqualiteit  | Strategisch adviseur van bureau adviseurs. Heeft de grote lijnen van RWS helder en kan daar duidelijk inzicht over geven.                          |
| <b>Programma's</b>                    |                          |   |                              |  |
| 6.                                    | Pieter Meijer (PRWS1)    | Programmamanager/ Adviseur Programma Informatievoorziening Omgevingswet RWS | Informatievoorziening        | Houdt zich al aantal jaren bezig met de rol van informatie voor de ontwikkeling van RWS; Omgevingswet-dossier omvat bovendien meerdere overheden.  |
| 7.                                    | Jeroen Bulthuis (PRWS2)  | Technisch manager/ Adviseur Programma Beter Benutten                        | Aanleg en onderhoud          | In Beter Benutten (en nu ook BB2) moet RWS anders werken dan 'klassiek': er moet met actoren van verschillende aard en belang worden samengewerkt. |
| 8.                                    | Bert van Anel (PRWS3)    | Adviseur Programma HWBP (vanuit RWS)  | Aanleg en onderhoud          | HWBP zoekt naar nieuwe vormen van samenwerking met andere overheden tbv uitvoering waterveiligheid   |
| 9.                                    | Herman Winkels (PRWS4)   | Programmamanager/ Adviseur BIM  | Aanleg en onderhoud          | In BIM ontwikkelt RWS samen met marktpartijen een standaard voor het uitwisselen van informatie voor aanleg en beheer.                             |
| 10.                                   | Paul Licht (PRWS5)       | Adviseur KR8 Ontwikkelteam  | Kennis- en netwerkqualiteit  | Kan betekenis van KR8 plaatsen in het licht van de netwerkorganisatie; daarnaast bestuurskundige invalshoek  |
| <b>Omgeving &amp; Assetmanagement</b> |                          |   |                              |  |
| 11.                                   | Frans Merkx (OARWS1)     | Omgevingsmanagement & Assetmanagement / Omgevings Adviseur                  | Omgeving- en Assetmanagement | Kunnen vragen beantwoorden vanuit: ontwikkeling van Omgevingsmanagement in de regio  |
| 12.                                   | Margot de Wolf (OARWS2)  | Omgevingsmanagement & Assetmanagement/ Districtshoofd                       | Omgeving- en Assetmanagement | Heeft direct contact met actoren in de omgeving Overijssel   |
| 13.                                   | Ralph Sam (OARWS3)       | Omgevingsmanagement & Assetmanagement/ Omgevingsmanager                     | Omgeving- en Assetmanagement | Rond Markermeer zien we veel spelers met eigen doelen. Hoe opereert RWS hier anders dan vroeger  |
| 14.                                   | Ton Garritsen (OARWS4)   | Omgevingsmanagement & Assetmanagement/ Omgevings specialist                 | Omgeving- en Assetmanagement | Is specialist in de omgeving en heeft veel ervaring met projecten  |
| 15.                                   | Joost Pijnappel (OARWS5) | Omgevingsmanagement & Assetmanagement/ Omgevings specialist                 | Omgeving- en Assetmanagement | Heeft direct contact met actoren in de omgeving Brabant  |

## Bijlage C: Topiclijst interviews

### Vooraf

- Kort uitleggen wat doel is onderzoek
  - Terugkoppeling van verslag
  - Interview wordt digitaal opgenomen
- De inhoud van het interview
- Tijdsduur: ongeveer een uur
- Vertrouwelijkheid: Naam komt in bijlage. In resultaten hoofdstuk wordt functie vermeld, kunt u zich daarin vinden?

### 2. Persoonlijke vragen

- Naam, geslacht, functie, aantal jaar werkzaam bij Rijkswaterstaat
- De inhoud van de functie

### Netwerken (ter operationalisatie van netwerken)

- Ziet u een ontwikkeling bij RWS bij het samenwerken met andere organisaties? Om welke organisaties gaat het? Wat is de functie/rol van deze organisaties? En wat is de functie/rol van de medewerkers van deze organisaties? Hoe raakt het jou in je functioneren?
- Kunt u een dergelijk samenwerkingsverband tekenen?
- Wanneer is volgens u sprake van een netwerk? (LET OP GEEN RWS NETWERK, even aangeven)? Wat is een netwerkorganisatie?

### Vertrouwen (Focus op netwerkstructuren)

- Ervaart u dat u de ruimte heeft om interacties aan te gaan (ook met de buitenwereld) die nodig zijn om uw projectdoelen te bereiken?
- Welke soorten interacties kan je op eigen gezag aangaan en voor welke moet je toestemming vragen?
  - Op welke gronden gaat u een samenwerking aan met iemand uit een andere organisatie? Wat is belangrijk? Wanneer werkt het wel? Wanneer niet?
  - Kunt u criteria noemen waar de onderlinge verhouding tussen deelnemers voldoen bij het samenwerken in netwerken (kenmerken)
  - Wat is de onderlinge verhouding van u ten opzichte van de deelnemers in de samenwerking (kenmerken)

### Onzekerheden (Focus op netwerkstructuren)

- Hoe gaat u om met verschillende interpretaties bij het nemen van beslissingen tussen deelnemers uit verschillende organisaties (substantieve onzekerheid) Wat is hierin belangrijk? Kunt u een voorbeeld noemen?

- Hoe gaat u om met verschillende ideeën over de gewenste richting en hoe komt u tot een gezamenlijke oplossing? (strategische onzekerheid) Wat is hierin belangrijk? Kunt u een voorbeeld noemen?
- Hoe worden afspraken binnen netwerken/samenwerkingsverbanden vastgelegd? Worden deze ook gebruikt? (Institutionele onzekerheid) Kunt u een voorbeeld noemen?

Invloed (Focus op netwerkstructuren)

- Hoe zorgt de organisatie dat jij in netwerken (over de grenzen van de organisatie) kunt opereren? (individuele empowerment)
- Hoe zorgt de organisatie dat zij dit als organisatie ook aankan (organisationele empowerment)?

Eventuele slotvraag:

- Heb jij het idee dat Rijkswaterstaat zich naar een netwerkorganisatie beweegt?

Einde interview

Heeft u nog vragen of opmerkingen?

Bedanken voor deelname

## **Bijlage D: Uitnodiging Interview**

Beste .....(naam invullen)

Vanuit mijn opleiding aan de Universitaire School voor Bestuur en Organisatie (USBO) van de Universiteit Utrecht doe ik een afstudeeronderzoek naar Rijkswaterstaat en de ontwikkeling tot netwerkorganisatie. De vraagstelling voor dit onderzoek heb ik geformuleerd in samenwerking met Erna Ovaa, programmaleider van het Programma Strategische Verkenningen van Rijkswaterstaat.

Voor dit afstudeeronderzoek zou ik graag met een aantal medewerkers van Rijkswaterstaat een interview houden. In overleg met Erna Ovaa en Wim vd Boogaard van Strategische Verkenningen bent u naar voren gekomen als een interessante persoon om te interviewen voor mijn onderzoek. De belangrijkste redenen zijn dat .....Graag wil ik u dan ook uitnodigen voor een interview.

Het interview neemt ongeveer 1 uur in beslag. Onderwerpen die aan bod komen zijn de (al dan niet netwerk-gerichte) ontwikkeling van de RWS-organisatie vanuit uw perspectief, en de doorwerking hiervan in de dagelijkse praktijk.

Graag hoor ik of u wilt meewerken aan dit onderzoek. Indien u hiermee instemt, zou ik graag een afspraak met u inplannen binnen ca. drie weken. Ik ben benieuwd naar uw reactie,

Met vriendelijke groet,

Peter Merkestijn  
tel....