

Crossing Borders

Een kader voor het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende samenwerking in watermanagement



Jan van der Molen

Crossing Borders

**EEN KADER VOOR HET TOT ONTWIKKELING BRENGEN VAN
GRENSOVERSCHRIJDENDE SAMENWERKING IN
WATERMANAGEMENT**

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van doctor aan de Universiteit Twente,
op gezag van de rector magnificus,
prof.dr. H. Brinksma,
volgens besluit van het College voor Promoties
in het openbaar te verdedigen
op donderdag 22 september 2011 om 14.45 uur

door

Jan van der Molen
geboren op 5 november 1958
te Heerenveen

Dit proefschrift is goedgekeurd door de promotor en de assistent promotor:
Prof. dr. J.T.A. Bressers
Dr. K.R.D. Lulofs

Promotiecommissie:

Prof. dr. P.J.J.M. van Loon	Universiteit Twente, voorzitter en secretaris
Prof. dr. J.T.A. Bressers	Universiteit Twente, promotor
Dr. K.R.D. Lulofs	Universiteit Twente, assistent promotor
Prof. dr. ir. O.A.M. Fisscher	Universiteit Twente
Prof. dr. A.F.A. Korsten	Open Universiteit Maastricht
Prof. dr. S.M.M. Kuks	Universiteit Twente
Prof. dr. ir. W. van Leussen	Universiteit Twente
Dr. M.A. Wiering	Radboud Universiteit Nijmegen (referent)

Paranimfen:

Dick Numan
Rudy Siebenga

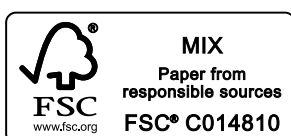
Colofon:

Vormgeving omslag: Van Liere Media, Emmen
Opmaak en drukwerk: Ipskamp drukkers, Enschede
Uitgave: waterschap Velt en Vecht, Coevorden

Copyright © 2011: Jan van der Molen

Voor niet commerciële doelen is dit boek vrij te gebruiken, verder gelden de gebruikelijke rechten

ISBN: 978-94-6191-012-7



Voorwoord

Als subtitel gebruikt Jan van der Molen voor dit proefschrift 'Een kader voor het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende samenwerking in watermanagement'. De inhoud beschouwend is het meer een theorie, waarbij duidelijk een brug geslagen wordt naar de praktijk. Juist dat spreekt mij aan als dijkgraaf van waterschap Velt en Vecht en daarmee is de waarde van dit proefschrift niet puur wetenschappelijk, maar praktijkgericht, waarbij de theoretische handvaten als hulpmiddel toegepast kunnen worden.

De wereld van het waterbeheer kent allerlei vormen van samenwerking. Door de globalisering van de wereld neemt de behoefte aan grensoverschrijdende samenwerking toe. Het gaat daarbij vooral om het aangaan van relaties. Over de grens is dat extra complex, omdat er verschillen te overwinnen zijn zoals taal, cultuur en institutionele verschillen. Die verschillen moet je van elkaar kennen en respecteren, dan geeft het kansen voor samenwerking. Juist hiervoor geeft dit proefschrift mijns inziens belangrijke bouwstenen om grensoverschrijdende relaties aan te gaan. Bij waterschap Velt en Vecht is veel aandacht voor samenwerking, ook over de grens. De Vecht is voor ons watersysteem een belangrijke rivier, die vanuit Duitsland ons waterschap binnenstroomt. Mede dankzij de inspanningen van Jan van der Molen is er samen met de Duitse partners een grensoverschrijdende Vechtvisie tot stand gekomen.

Samenwerken is een speerpunt in de cultuur van Velt en Vecht. In een apart programma, 'Flow in het Vechtdal - de kunst van grensloos samenwerken', is dit gestalte gegeven. Jan van der Molen hebben we, samen met anderen, de ruimte gegeven dit verder te ontwikkelen. Dat is een gouden greep geweest, want het heeft een intensivering in de grensoverschrijdende samenwerking opgeleverd. Als bestuurder heb ik daarbij veel van Jan geleerd, onder meer dat nog duidelijker is geworden dat samenwerken mensenwerk is: je inleven en beleven van andermans gedachtegoed en cultuur. Dat vraagt mensen met Gamma-kwaliteiten: personen die relaties kunnen aanknopen, ofwel anderen weten te verleiden. Dit speelt bij Velt en Vecht in toenemende mate een belangrijke rol bij de werving en selectie van medewerkers. Als bestuurders worden we vaak afgerekend op korte termijn resultaten. Samenwerken is echter vaak een zaak van lange adem met op termijn structureel resultaat. Iedere bestuurder zou het lef moeten hebben daarvoor te gaan, het resultaat is zeker de moeite waard.

Met trots feliciteer ik Jan van der Molen met dit proefschrift, waarin hij is geslaagd een theorie over samenwerking met de praktijk te verbinden. Ik ben ervan overtuigd dat 'crossing borders' een inspiratie is voor iedereen die zich bezighoudt met samenwerking in het algemeen en met grensoverschrijdende samenwerking in het bijzonder.

Willem Wolthuis, Dijkgraaf waterschap Velt en Vecht
September 2011

Woord vooraf van de auteur

‘Het verhaal achter woorden is groter dan het aantal letters’ kopte de coachingskalender drie jaar terug op de dag dat ik jarig was. Ik sluit me hier graag bij aan en neem de vrijheid hier slechts summier iets te vertellen over hoe dit proefschrift tot stand is gekomen.

Vergelijkt u mijn promotietraject maar met een zoektocht, een overigens heel prettige tocht. Een zoektocht naar met name de juiste vragen en, veel minder dan ik had verwacht, naar de juiste antwoorden. De antwoorden kwamen als het ware ‘vanzelf’ bovendrijven toen ik eenmaal helder had om welke vragen het echt draaide in dit onderzoek.

Het achterliggende verhaal is redelijk uitgebreid. U verneemt er meer over als u het proefschrift doorneemt. Mocht u daar niet aan toekomen, dan ben ik uiteraard bereid u er meer over te vertellen.

De volgende mensen wil ik bedanken voor hun medewerking aan het tot stand komen van dit proefschrift. Allereerst het management en het bestuur van waterschap Velt en Vecht, zonder de ruimte en het vertrouwen die ze me hebben geschonken, was promoveren een zware dobber geworden, weet ik nu. Ook bedank ik iedereen met wie ik de afgelopen jaren veel heb samengewerkt, binnen en ook (ver) buiten het waterschap. Hun interesse en betrokkenheid waren vaak een bron van inspiratie. Dank ook aan de enthousiaste en betrokken ondersteunende medewerkers, zonder hen was dit traject een stuk minder soepel verlopen. De leden van het expertpanel en de leescommissie bedank ik voor hun kritische noten, tips en complimenten die mij geweldig hebben geholpen. En niet te vergeten al degenen die zich voor mijn casestudies hebben laten interviewen en daarbij vaak lang en diep in de spiegel moesten kijken.

Kris, als copromotor was je de juiste man, op de juiste tijd, op de juiste plaats. Ik ben blij dat je deze zoektocht met mij hebt willen volbrengen. Hans, in de aanloopfase was je als directeur van het CSTM te druk om je echt met mijn promotie bezig te houden. Later kreeg je meer tijd, werd jouw bemoeienis als promotor steeds waardevoller en ben ik onder de indruk geraakt van jouw ervaring en manier van werken.

Een promotieonderzoek in en naast het werk doen, is alleen leuk wanneer je de volle instemming van het thuisfront hebt. Dat de promotie nu een feit is, dank ik ook heel erg aan de ruimte die ik kreeg van mijn vrouw en kinderen. Eigenlijk promoveren zij vandaag ook een beetje. Tot slot kan ik u zeggen dat ik blij ben dat mijn ouders allebei bij de afronding van mijn promotie aanwezig kunnen zijn.

Beste mensen, wees ervan overtuigd dat mijn dank zeer groot is.

Jan van der Molen

Stieltjeskanaal, september 2011

Inhoudsopgave

1	1
1.1	2
1.2	3
1.3	10
2	13
2.1	14
2.2	18
2.3	27
3	33
3.1	34
3.2	35
3.3	38
3.4	42
4	45
4.1	46
4.2	50
4.2.1	51
4.2.2	54
4.2.3	62
4.2.4	63
4.3	77
4.3.1	78
4.3.2	79
4.3.3	82
4.3.4	84
4.4	85
4.5	89
4.6	97
5	101
5.1	102
5.2	104
5.3	107
5.3.1	107
5.3.2	109
5.3.3	110
5.3.4	114
5.3.5	116
5.3.6	117
5.3.7	120
5.3.8	123
5.4	128
5.5	131
5.5.1	131
5.5.2	135

6 Case studie A: de subcommissie Vecht-Dinkel	139
6.1 Inleiding	140
6.2 Verkenning van de context	143
6.3 Opzet en resultaten veldwerk	147
6.3.1 Opzet veldwerk	147
6.3.2 Resultaten interviewronden 1 en 2	149
6.3.3 Resultaten interviewronde 3	153
6.4 Conclusies	159
7 Case studie B: de werkgroep DeltaRhein	163
7.1 Inleiding	164
7.2 Verkenning van de context	166
7.3 Opzet en resultaten veldwerk	170
7.3.1 Opzet veldwerk	170
7.3.2 Resultaten interviewronden 1 en 2	173
7.3.3 Resultaten interviewronde 3	178
7.4 Conclusies	183
8 Case studie C: de grensoverschrijdende Vechtvisie	187
8.1 Inleiding	188
8.2 Verkenning van de context	190
8.3 Opzet en resultaten veldwerk	197
8.3.1 Opzet veldwerk	197
8.3.2 Resultaten interviewronden 1 en 2	200
8.3.3 Resultaten interviewronde 3	204
8.4 Conclusies	211
9 Vergelijkende analyse en conclusies	215
9.1 Case-vergelijking	216
9.2 Relevantie theorie voor de praktijk	218
9.3 Slotbeschouwing op het uitgevoerde onderzoek	223
Literatuur	226
Samenvatting	238
Summary	250
Over de auteur	261
Bijlagen	262
3.1 Samenstelling van het expertpanel	262
3.2 Samenvatting inhoudelijke reacties van het expertpanel	265
3.3 Bij het afnemen van de interviews gehanteerd onderzoeksprotocol	269
5.1 Onderbouwing van de aanduidingen van belang in tabel 5.17	274
6.1 Overzicht van de geïnterviewde personen	281
6.2 De in de eerste interviewronde gehanteerde vragenlijst	284
6.3 De in de tweede interviewronde gehanteerde vragenlijst	288
6.4 Het in de derde interviewronde gehanteerde schriftelijke materiaal	293
6.5 Definitieve resultaten van de eerste twee interviewronden	300
7.1 Overzicht van de geïnterviewde personen	302
7.2 De in de eerste interviewronde gehanteerde vragenlijst	304
7.3 De in de tweede interviewronde gehanteerde vragenlijst	308
7.4 Definitieve resultaten van de eerste twee interviewronden	313
8.1 Overzicht van de geïnterviewde personen	316
8.2 De in de eerste interviewronde gehanteerde vragenlijst	318
8.3 De in de tweede interviewronde gehanteerde vragenlijst	322
8.4 Definitieve resultaten van de eerste twee interviewronden	327



Hoofdstuk 1

Introductie

1 Introductie

1.1 Korte inleiding in de problematiek

In september 2005 hebben de waterschappen Velt en Vecht en Groot Salland het beheer van het Nederlandse deel van de Duits-Nederlandse rivier de Vecht overgenomen van Rijkswaterstaat. Bij de overname hebben de beide waterschappen onderling afgesproken dat Velt en Vecht ten aanzien van het grensoverschrijdende beheer van de rivier een initiërende en coördinerende rol zou vervullen.

In 2005 was al wel sprake van de nodige contacten tussen organisaties aan weerszijden van de grens die 'iets' met de Vecht hadden. Wat echter ontbrak was een concreet beeld van hoe de grensoverschrijdende samenwerking ten behoeve van het beheer van de Vecht het best vormgegeven zou kunnen worden. Om hier verandering in aan te brengen is binnen waterschap Velt en Vecht al vrij snel na de overname de keus gemaakt om het vormgeven van de grensoverschrijdende samenwerking rondom de Vecht 'for the time being' als een organisatieontwikkelingsvraagstuk te benaderen. Achterliggende gedachte hierbij was dat zodra er sprake is van een eerste aanzet tot gezamenlijk beheer er in feite ook sprake is van een zekere mate van organisatie van dit beheer, hoe beperkt in omvang dan ook.

Voordeel van deze aanpak was dat er een theoretisch kader beschikbaar kwam dat als handelingstheorie kon worden gebruikt om richting te geven aan de grensoverschrijdende samenwerking rondom de Vecht. Dit beknopte theoretisch kader bestond uit een tamelijk recht-toe-recht-aan model dat in de regel wordt ingezet bij organisatieontwikkelingsvraagstukken. Met name in het eerste jaar na de overname heeft deze aanpak een aantal heldere inzichten opgeleverd ten aanzien van de toen voorliggende keuzes. Deze inzichten zijn gepubliceerd door Van der Molen & Emmrich (2006, 2007a en 2007b).

Toch rezen er in de loop van het eerste jaar na de overname ook een aantal vragen die mede aanleiding zijn geweest tot dit promotieonderzoek. Bijvoorbeeld de vraag of de gekozen aanpak wel voor langere tijd toereikend zou zijn. Was het succes van deze aanpak in het eerste jaar na de overname niet te zeer gebonden aan het beginstadium waarin de samenwerking zich op dat moment bevond? Zou het in deze aanpak als handelingstheorie gehanteerde model bij een verdergaande samenwerking niet te beperkt qua reikwijdte blijken te zijn? En welk theoretisch kader zou bij een verdergaande samenwerking eventueel geschikt zijn om als handelingstheorie te gebruiken?

De Vecht vervult aan beide zijden van de grens meerdere functies. De vraag was ook voor welke van deze functies het zinvol zou zijn om de relevante organisaties te betrekken bij de grensoverschrijdende samenwerking rondom de Vecht en in welke mate en op welke wijze. En ‘last but not least’ de vraag in welke rechtsvorm de samenwerking tussen de meest direct betrokken organisaties het best gegoten zou kunnen worden.

1.2 Het onderzoek en de onderzoeksvragen

Probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek luidt: *‘Op welke wijze kan grensoverschrijdende regionale samenwerking in het kader van internationaal waterbeheer tot ontwikkeling worden gebracht?’*. Met de beantwoording van deze vraag wordt ernaar gestreefd de volgende doelstellingen te bereiken: a) *wetenschappelijk gezien kennis te vergaren* over hoe grensoverschrijdende regionale samenwerking tot ontwikkeling kan worden gebracht, en b) *degenen die zich in de praktijk met grensoverschrijdend regionaal waterbeheer bezighouden een theoretisch kader te verschaffen voor het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden*.

Onderzoeksvragen

Aan de hand van de probleemstelling zijn vijf onderzoeksvragen geformuleerd. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschillende vragen. In de tabel is voor de afzonderlijke onderzoeksvragen aangegeven wat de aard van de vraag is: O staat hierbij voor het ‘ontwikkelen van een conceptueel en analytisch/theoretisch kader’, B voor ‘beschrijvend’ en de E voor ‘explorerend’¹. Ook is aangegeven of een vraag in principe aan de hand van de empirie of aan de hand van secundaire analyse van literatuur beantwoord zal worden.

¹Exploratie: een vorm van verklarend onderzoek waarbij wordt vastgesteld welke (en welke combinaties) van in het theoretisch kader opgenomen factoren bepalend zijn voor de in de casus waargenomen empirische feiten. Deze vorm van onderzoek dient zowel het inzicht in causale patronen rond de optredende empirische feiten als de doorontwikkeling van het theoretisch kader (Bernstein & Dyer, 1984; Swanborn, 1982: pp 155-158).

Nr.	Aard	Beantwoording	Onderzoeksvraag
I	O/B	literatuur	Welke fases kunnen worden onderscheiden bij het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking?
II	O/B/E	literatuur/empirie	Wat zijn succes- en faalfactoren bij het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking?
III	O/B/E	literatuur/empirie	Op welke wijze kunnen samenwerkingsprocessen tussen organisaties op gang gebracht en aangestuurd worden?
IV	O/B/E	literatuur/empirie	Op welke wijze kunnen samenwerkingsverbanden van organisaties vorm worden gegeven?
V	O/B/E	literatuur/empirie	Op welke wijze kan worden omgegaan met de effecten van staatsgrenzen?

Tabel 1.1 Overzicht van de onderzoeksvragen

Van de bovengenoemde onderzoeksvragen komen alleen de vragen I en II nog overeen met de onderzoeksvragen uit het aan dit onderzoek ten grondslag liggende onderzoeksvoorstel. De vragen III, IV en V zijn in de loop van het onderzoek geformuleerd op basis van voortschrijdend inzicht in de probleemstelling.

Het onderzoek

Introductie

In dit onderzoek gaat het om *grensoverschrijdende* regionale samenwerking in het kader van internationaal waterbeheer. Het gaat hierbij om het grensoverschrijdende beheer van stroomgebieden of onderdelen daarvan. Een stroomgebied is het gebied dat op een stroom, bijvoorbeeld een rivier afwatert. Onderdelen van stroomgebieden kunnen bijvoorbeeld substroomgebieden zijn of de rivier zelf. Bij het grensoverschrijdende beheer van rivieren gaat het in de regel om rivieren die van een land naar een ander land stromen, maar het kan ook om rivieren gaan die de grens tussen twee landen vormen.

De term grensoverschrijdende *regionale* samenwerking duidt op de onderlinge samenwerking tussen waterbeheerders aan weerszijden van de grens en soms ook om de relatie van deze waterbeheerders met andere belanghebbende organisaties in de regio. Het gaat dus om grensoverschrijdende samenwerking tussen organisaties met een regionale oriëntatie en niet om de samenwerking tussen organisaties met een nationale of een internationale oriëntatie die zich bezig houden met grensoverschrijdende samenwerking tussen regio's. Dit betekent overigens niet dat organisaties met een nationale of internationale oriëntatie niet bij grensoverschrijdende samenwerking in de regio betrokken zouden kunnen zijn.

Aan grensoverschrijdende samenwerking zoals bedoeld in dit onderzoek kunnen uiteenlopende aanleidingen ten grondslag liggen; in hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan. Afhankelijk van de aanleiding is er veelal een organisatie of een persoon die zich verantwoordelijk voelt of die verantwoordelijk is gesteld voor de *ontwikkeling* van de samenwerking. In aansluiting bij het spraakgebruik in de praktijk wordt in dit onderzoek de term *trekker* gebruikt als een verzamelbegrip voor *personen* die aan de *ontwikkeling* van samenwerkingsverbanden tussen organisaties trekken en die daarmee in meer of mindere mate ook *sturing geven* aan de ontwikkeling ervan. Qua herkomst kan een trekker vanuit het betreffende samenwerkingsverband komen, door het samenwerkingsverband zijn ingehuurd of van buitenaf komen. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer er vanuit het nationale niveau een trekker wordt geplaatst. Onder het in dit onderzoek gehanteerde verzamelbegrip van trekker vallen dus personen die elders bijvoorbeeld aangeduid worden als coördinator, regisseur, manager, of als leider van een samenwerkingsverband. Omwille van de leesbaarheid wordt in dit onderzoek de trekker als een mannelijk persoon aangeduid.

Over samenwerking in het kader van regionaal waterbeheer is al het nodige gepubliceerd, Imperial (2005) biedt op dit punt een interessant overzicht. Voor een definitie van het begrip samenwerking verwijst Imperial naar Bardach (2001) waar samenwerking wordt gedefinieerd als 'iedere gezamenlijke activiteit van twee of meer organisaties die erop gericht is publieke waarde te genereren door samen te werken in plaats van los van elkaar'. Deze definitie is enerzijds breed genoeg is om een breed scala aan overheids- en niet-overheidsorganisaties te beslaan en anderzijds specifiek genoeg om andersoortige activiteiten tussen organisaties uit te sluiten. In dit onderzoek wordt uitgegaan van Bardach's definitie van samenwerking.

Het werk van Imperial bevestigt de bevindingen van Bardach (2001) en Provan & Milward (2001) waaruit blijkt dat binnen een samenwerkingsrelatie tussen organisaties sprake kan zijn van meerdere vormen van samenwerking verdeeld over meerdere niveaus van samenwerking. Imperial maakt onderscheid in drie niveaus van samenwerking, namelijk samenwerking op *operationeel* niveau, op *beleidsmatig* niveau en op *organisatieniveau*. Deze indeling wordt in dit onderzoek overgenomen waarbij het onderzoek primair gericht is op samenwerking op beleidsmatig niveau.

Gehanteerd theoretisch kader

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt gebruik gemaakt van een theoretisch kader. Dit kader heeft de vorm van een theorie voor het tot stand brengen en aansturen van grensoverschrijdende regionale samenwerking en is bedoeld voor trekkers van grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden.

Bij het uitwerken van de theorie is getracht een goede balans te vinden tussen de complexiteit van de materie enerzijds en de toepasbaarheid van de theorie anderzijds. Dit heeft geresulteerd in een theorie die is gestructureerd aan de hand van **een achttal thema's**. In tabel 1.2 worden de acht thema's genoemd: links staan de onderzoeksvragen en rechts de met deze vragen corresponderende thema's, met daaraan gekoppeld een korte toelichting op het betreffende thema en/of een verwijzing naar de paragraaf waarin het betreffende thema nader wordt beschreven.

Onderzoeksvraag	Thema
I. Welke fases kunnen worden onderscheiden bij het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking?	1. Het ontwikkelingspatroon. Dit wordt beschreven met behulp van een groeimodel dat vijf opeenvolgende kenmerkende ontwikkelingsfasen onderscheidt. Het uitgewerkte groeimodel wordt beschreven in paragraaf 5.3.1.
II. Wat zijn succes- en faalfactoren bij het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking?	2. Succes- en faalfactoren. Er wordt onderscheid gemaakt in <i>algemeen geldende</i> en <i>scenariospecifieke</i> factoren. De algemeen geldende factoren worden beschreven in paragraaf 5.3.2, de scenariospecifieke factoren in paragraaf 5.5. Laatstgenoemde factoren zijn gekoppeld aan de scenario's die in paragraaf 5.5 worden ingezet bij het toetsingsgereed maken van de ontwikkelde theorie.
III. Op welke wijze kunnen samenwerkingsprocessen tussen organisaties op gang gebracht en aangestuurd worden?	3. Op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen. Samenwerkingsprocessen kunnen <i>in principe</i> op gang gebracht en aangestuurd worden door ze als veranderingsprocessen te benaderen. Prikkelers tot verandering zijn daarbij van belang. Bijsturen kan erg lastig zijn, daarom is ervoor gekozen om gebruik te maken van elementen uit de theorie voor het aansturen van veranderingsprocessen bij enkelvoudige organisaties. In aanvulling hierop moeten trekkers dan wel kennis hebben van <i>netwerkgerelateerde strategieën</i> en <i>samenwerkinggerelateerde</i> thema's die kunnen gaan spelen wanneer een samenwerkingsproces eenmaal op gang is gebracht (zie paragrafen 5.3 en 4.2).
IV. Op welke wijze kunnen samenwerkingsverbanden van organisaties vorm worden gegeven?	4. Tot stand brengen van samenwerkingsverbanden. Hiervoor wordt in paragraaf 5.3.4 een instrument aangereikt waar trekkers gebruik van kunnen maken.
	5. Doorontwikkelen van samenwerkingsverbanden. Hiervoor wordt in paragraaf 5.3.5 een instrument aangereikt waar trekkers gebruik van kunnen maken.
	6. Omgaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid. Hiervoor wordt in paragraaf 5.3.6 een instrument aangereikt waar trekkers gebruik van kunnen maken.
	7. Omgaan met de impact van bestuurders. Hiervoor worden in paragraaf 5.3.7 twee instrumenten aangereikt waar trekkers gebruik van kunnen maken.
V. Op welke wijze kan worden omgegaan met de effecten van staatsgrenzen?	8. Omgaan met de effecten van staatsgrenzen. Grenzen tussen staten gaan gepaard met allerhande overgangen, bijvoorbeeld in taal, in cultuur of in de wijze waarop het publieke bestuur is opgebouwd. Om hiermee om te gaan wordt gebruik gemaakt van het in paragraaf 4.4 beschreven <i>boundary work concept</i> . In paragraaf 5.3.8 worden de overgangen beschreven die als mogelijk kritisch worden beschouwd voor grensoverschrijdend waterbeheer. Ook worden instrumenten aangereikt waar trekkers gebruik van kunnen maken wanneer deze overgangen daadwerkelijk spelen.

Tabel 1.2 De globale structuur van de ontwikkelde theorie

Aard van de ontwikkelde theorie

De ontwikkelde theorie is geen conventionele theorie die een verband legt tussen oorzaak en gevolg, ook heeft de theorie geen voorspellend karakter. Zoals reeds genoemd is de ontwikkelde theorie bedoeld ter ondersteuning van trekkers op het gebied van grensoverschrijdend regionaal waterbeheer bij het tot stand brengen en aansturen van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden.

Het is ‘common practice’ dat ten behoeve van de *beheeraspecten van waterbeheer* gebruik wordt gemaakt van decision-support systemen. Geleidelijk groeit echter het besef dat vanwege het complexe en dynamische karakter van water management processen, en grensoverschrijdende processen in het bijzonder, er aanvullende handelingstheorie nodig is. Handelingstheorie gericht op de *samenwerkingsaspecten van grensoverschrijdend waterbeheer*. Geen ‘handboek soldaat’ theorie in de zin van ‘indien dit, doe dan dat ...’, maar een verzameling van flexibele handelingstheorie voor diverse relevante aspecten die trekkers voor elk stadium van samenwerking zinvolle aandachtspunten en mogelijkheden biedt. Dit is hoe de ontwikkelde theorie bedoeld is.

Het resultaat is een procesvoeringondersteunend (in het geval van een trekkers: handelingsondersteunend) systeem voor complexe en langdurige processen. Het resultaat zou ook als een model kunnen worden aangeduid, maar vanwege de technische connotatie van het woord model in het waterbeheer is ervoor gekozen om het resultaat aan te duiden als een (verzameling van relevante) theorie. Bovendien sluit deze aanduiding beter aan bij de op dit punt in de literatuur gehanteerde terminologie. Korthedshalve wordt deze (verzameling van relevante) theorie in het vervolg van dit boek aangeduid als ‘de theorie’.

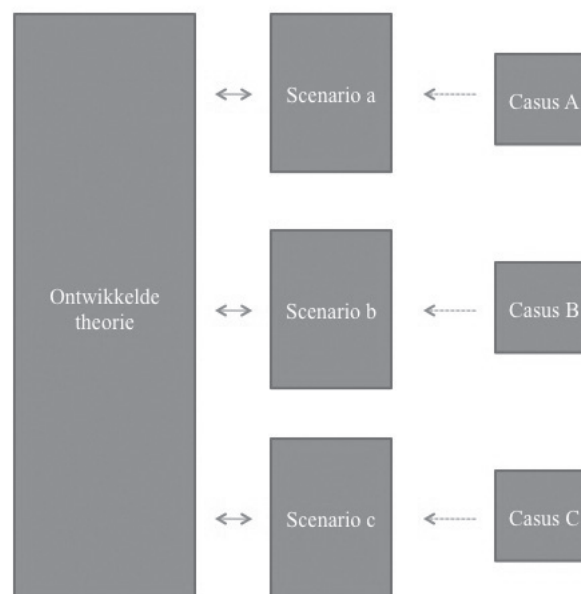
Verkenning van de kwaliteit en de toepasbaarheid van de ontwikkelde theorie

Door de aard van de ontwikkelde theorie kan deze niet direct op “juistheid” worden onderzocht maar wel worden gerelateerd aan enkele cases van het soort waarvoor deze bedoeld is. Dit gebeurt via de begrippen *kwaliteit* en *toepasbaarheid*:

- “kwaliteit” in de zin dat de theorie a) relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden en b) in potentie meerwaarde aan trekkers biedt: meerwaarde in de zin dat de theorie bestaande inzichten ordent of nieuwe inzichten genereert.
- “toepasbaar” in de zin dat de theorie a) begrijpelijk is en b) herkenbaar is: herkenbaar in de zin dat trekkers in staat zijn om de inhoud van de theorie te relateren aan de aspecten van de praktijksituatie waarvoor deze bedoeld is.

De kwaliteit en de toepasbaarheid van de ontwikkelde theorie worden in de hoofdstukken 6 t/m 8 verkend met behulp van drie casestudies. Omdat rechtstreekse toetsing van de kwaliteit van de theorie niet mogelijk is (zie paragraaf 3.3), is een tussenstap ingebouwd waarin de ontwikkelde theorie alsnog gereed wordt gemaakt voor *verkenning* en *partiële toetsing*. Deze tussenstap bestaat uit een verbijzondering van de ontwikkelde theorie voor een drietal min of meer standaard scenario's van grensoverschrijdend regionaal waterheer.

In figuur 1.3 wordt alvast een overzicht gegeven van de procesarchitectuur van het empirische deel van het onderzoek.



Figuur 1.3 Overzicht van de procesarchitectuur van het empirische deel het onderzoek

Uitgangspunt in de figuur is de ontwikkelde theorie. De interface met de casuïstiek wordt gevormd door de verbijzonderde versies van de ontwikkelde theorie. Op deze wijze wordt een indruk verkregen van de kwaliteit van de ontwikkelde theorie en wordt de toepasbaarheid ervan geïllustreerd aan de hand van drie casestudies. Desondanks zal verder onderzoek nodig blijven. Een meer gedetailleerde uitleg van figuur 1.3 volgt in paragraaf 3.3 waar de wijze waarop in dit onderzoek de verzameling en analyse van data plaatsvinden wordt beschreven.

1.3 Overzicht van de rest van het boek

In hoofdstuk 2 wordt ingezoomd op het fenomeen grensoverschrijdend waterbeheer en op de rivier de Vecht. Dit hoofdstuk opent met de typische vraagstukken die mondiaal gezien bij grensoverschrijdend waterbeheer spelen. Vervolgens wordt de overstap gemaakt naar de Duits-Nederlandse grensregio, in het bijzonder naar dat deel van deze grensregio waar het stroomgebied van de rivier de Vecht ligt. Als eerste wordt de opbouw van het openbaar bestuur en de watersector in de betrokken staten geschetst. Daarna wordt stil gestaan bij de aan het grensoverschrijdende waterbeheer in deze regio ten grondslag liggende wetgeving en de daarmee samenhangende samenwerkingsstructuren. Als laatste komen de rivier de Vecht en grensoverschrijdende samenwerking rondom deze rivier aan de orde.

De opzet van het uitgevoerde empirische onderzoek wordt beschreven in hoofdstuk 3. Achtereenvolgens komen daarbij de reikwijdte van het onderzoek, de gehanteerde onderzoeksstrategie en de wijze waarop de data zijn verzameld en geanalyseerd aan de orde. Het hoofdstuk sluit af met een verantwoording over de wijze waarop deze onderwerpen in het onderzoek hun beslag hebben gekregen.

In hoofdstuk 4 worden de resultaten beschreven van de uitgevoerde literatuurverkenning. In deze verkenning is gericht gezocht naar literatuur die kan bijdragen aan de beantwoording van de aan dit onderzoek ten grondslag liggende onderzoeksvragen. Dit betekent dat de resultaten van de literatuurverkenning vooral gaan over processen die horen bij samenwerking tussen organisaties, over uiteenlopende vormen van samenwerking tussen organisaties, over de effecten van staatsgrenzen, en over de vraag wat voor sturingsmogelijkheden trekkers van dit soort samenwerkingsverbanden hebben.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van een theoretisch kader. Dit kader en de totstandkoming ervan worden beschreven in hoofdstuk 5. Dit hoofdstuk bestaat uit vijf paragrafen, waarvan de eerste vier achtereenvolgens gaan over de gevolgde werkwijze, de globale structuur van het gehanteerde theoretisch kader, de uitwerking van afzonderlijke onderdelen en de relatie tussen de theorie en de onderzoeksvragen. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt de theorie toetsingsgereed gemaakt door deze, zoals reeds beschreven in paragraaf 1.2, te verbijzonderen voor een drietal min of meer standaard scenario's van grensoverschrijdend regionaal waterheer.

Om een indruk te krijgen van de kwaliteit en de toepasbaarheid van de in dit onderzoek ontwikkelde handelingstheorie zijn een drietal casestudies uitgevoerd. Deze worden beschreven in de hoofdstukken 6, 7 en 8.

In het negende en laatste hoofdstuk worden de resultaten van drie casestudies met elkaar vergeleken en worden de conclusie van dit onderzoek gepresenteerd. Hierbij wordt gereflecteerd op de ontwikkelde theorie en de aanpak van het onderzoek, op de betekenis van de ontwikkelde theorie voor de praktijk en op de lessen voor toekomstige case-analyses.

A black and white photograph of a river with turbulent water and rapids. The water is dark and fast-moving, with white foam and splashes from the rapids. The background shows a rocky riverbank.

Hoofdstuk 2

**Grensoverschrijdend watermanagement
en de rivier de Vecht**

2 Grensoverschrijdend waterbeheer en de rivier de Vecht

In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op het fenomeen grensoverschrijdend waterbeheer. Een aantal typische vraagstukken die mondiaal gezien bij grensoverschrijdend waterbeheer spelen komen in de eerste paragraaf aan de orde. In de tweede paragraaf wordt de overstap gemaakt naar het grensoverschrijdende waterbeheer in de Duits-Nederlandse grensregio, in het bijzonder naar dat deel van deze grensregio waar het stroomgebied van de rivier de Vecht ligt. In de derde en laatste paragraaf komen de rivier de Vecht en de grensoverschrijdende samenwerking rondom deze rivier aan de orde.

2.1 Typische vraagstukken

Introductie

In augustus 2009 was grensoverschrijdend waterbeheer het onderwerp van de jaarlijkse *World Water Week* in Stockholm. Veel van de typische vraagstukken die bij grensoverschrijdend waterbeheer behoren zijn daar aan de orde geweest. Om inzicht te krijgen in deze vraagstukken is onderstaand een samenvatting opgenomen van de voor dit onderzoek relevante delen van het naar aanleiding van de waterweek verschenen boek '*Transboundary Water Management; Principles and Practice*' (Earle e.a., 2010).

De meer dan 263 oppervlaktewaterbassins die gedeeld worden tussen twee of meer staten vertegenwoordigen ruwweg zestig procent van de wereldwijde zoetwaterstromen en bedekken bijna de helft van het oppervlak van de aarde (Carius e.a., 2004; Wolf e.a., 2005). Daar kunnen nog het grote aantal grensoverschrijdende aquifers bij opgeteld worden die de primaire bron van zoet water vormen voor meer dan twee miljard mensen in de wereld (Puri & Struckmeier, 2010). De beschikbaarheid en de distributie van zoet water en de controle daarop hebben dan ook in het middelpunt van de menselijke geschiedenis gestaan sinds het begin van de Neolithische revolutie ongeveer twaalf duizend jaar geleden. Met de komst van de moderne natie en de daarmee gepaard gaande nadruk op soevereiniteit, self-sufficiency and rivaliteit is het niet verwonderlijk dat interacties tussen staten over gezamenlijke wateren soms gespannen en conflictueus zijn geweest (Wolf e.a., 2005).

Vrede en ontwikkeling

Uit onderzoek door o.a. Wolf (1998 en 2003a), Allan (1999 en 2002), Turton (2003) en Turton & Earle (2005) blijkt dat issues als nationale identiteit, culturele waarden

en wereldbeeld eerder tot conflicten tussen staten leiden dan geschillen over water (Kalpakian, 2004). Geschillen over water treden wel op, maar ontwikkelen zich maar zelden tot grotere conflicten omdat dit het gebruik van de resource zelf in gevaar zou brengen (Wolf 1998). In plaats daarvan ontstaat er eerder een patstelling, een impasse of ontstaat er tot op zekere hoogte toch een soort van samenwerking. Laatstgenoemde soort van samenwerking wordt ook wel als *negative peace* aangeduid, vrede in de zin van geen geweld, maar zonder verdere constructieve samenwerking (Galtung, 1996).

In gevallen van waterschaarste, waar de kans op geschillen tussen staten ogenschijnlijk het grootst lijkt, is vaak juist sprake van meer samenwerking (Wolf e.a., 2003b). Deze samenwerking wordt bevorderd en verbeterd door instituties zoals wetten, overeenkomsten, organisaties en ingesloten gebruiken. Deze formele dan wel informele instituties bieden namelijk een platform om geschillen te bediscussiëren en in goede harmonie op te lossen en kunnen leiden tot een duurzame ontwikkeling van gezamenlijke water resources. Het laatste kan weer bijdragen aan de sociaal-economische ontwikkeling van de betreffende regio. Uitgaande van voldoende institutionele ontwikkeling, inclusief de daarbij horende human resources, wettelijke kaders, financiële duurzaamheid en politieke wil, kunnen grensoverschrijdende wateren op deze wijze *routes van samenwerking tussen staten* worden die bijdragen aan duurzame sociaal-economische ontwikkeling en regionale integratie.

Rol van politici onderbelicht

Bij grensoverschrijdend waterbeheer zijn meerdere groepen van organisaties betrokken: waterbeherende organisaties, onderzoeksorganisaties, financiers, donor-organisaties en politici. De waterbeherende organisaties houden zich bezig met het feitelijke grensoverschrijdende waterbeheer. Onderzoeksorganisaties, financiers en donororganisaties beïnvloeden vanuit hun werkzaamheden de wijze waarop grensoverschrijdend waterbeheer wordt bedreven. De rol van politici wordt vaak over het hoofd gezien (Allan, 2001), zij beïnvloeden echter eveneens de gang van zaken: door wat ze doen, maar ook door wat ze *niet* doen.

Wanneer politici *niet* in staat zijn om formele grensoverschrijdende samenwerkingsstructuren tot stand te brengen, zijn het vaak de waterbeherende organisaties die over politieke grenzen heen op basis van wederzijds professioneel inzicht of op basis van waterbehoeftes hun weg over de grens weten te vinden. Of deze wegen uiteindelijk kunnen worden geformaliseerd hangt af van de politieke verhoudingen tussen landen (Jägerskog, 2003).

De reikwijdte van de waterbeherende organisaties is op dit punt echter gelimiteerd. Zonder de politieke wil wordt het lastig om de tot stand gebrachte relaties op werkniveau tot op zekere hoogte te institutionaliseren. Het gevolg hiervan is vaak dat de samenwerking afhankelijk wordt van een of enkele personen waardoor er *geen duurzame vorm van samenwerking* ontstaat (Earle e.a., 2010).

Onhandelbare veelzijdigheid

In veel gevallen kan grensoverschrijdende samenwerking gekenschetst worden als niet echt gewenst, oppervlakkig en fragmentarisch: de samenwerking dient dan om gewelddadige conflicten te voorkomen, heeft geen noemenswaardige invloed op ontwikkelingsgerichte inspanningen en draagt zelfs niet bij aan het verduurzamen van tijdelijke overeenkomsten. De focus ligt in dit soort situaties vaak op de hegemonie binnen het stroomgebied. Ideeën en initiatieven worden daarbij alleen ondersteund als dat echt nodig is.

Belangen, macht en zeggenschap zijn structurele verschijnselen in internationale systemen (Warner & Zeitoun, 2008). De vraag is derhalve op welke wijze het fenomeen grensoverschrijdende samenwerking kan worden uitgediept (Axelrod & Keohane, 1985; Oye, 1985), om vervolgens te worden getransformeerd in acties die leiden tot ontwikkeling. Een probleem bij het beantwoorden van deze vraag is dat grensoverschrijdend waterbeheer een aantal specifieke kenmerken heeft. Dit zijn:

- schaal (uitgaan van de omvang van een stroomgebiedbrede aanpak);
- fragmentatie (door de verdeling in verschillende juridische systemen);
- complexiteit (door het brede spectrum aan sectoroverschrijdende issues in grootschalig waterbeheer);
- belangen (de gevestigde belangen in de betrokken staten).

Deze kenmerken te samen leveren *een formidabel veld aan issues* op (Earle e.a., 2010) die een rol spelen bij grensoverschrijdend waterbeheer.

Doorbreken van de overmacht van technici

Goed grensoverschrijdend waterbeheer is gebaseerd op een ingewikkelde combinatie van kennis, politiek en communicatie. Dit betekent dat abstracte issues als 'samenwerking' verder uitgediept zullen moeten worden, dat er meer 'geschakeld' zal moeten worden met de andere bij grensoverschrijdend waterbeheer betrokken groeperingen en dat er andersoortige watermanagers opgeleid zullen moeten worden (Salamé & Van der Zaag, 2010).

Grensoverschrijdend waterbeheer kent dusdanig veel facetten dat het niet realistisch is te veronderstellen dat managers zelf al deze facetten tot in detail beheersen. Watermanagers op het gebied van grensoverschrijdend waterbeheer zullen daarom in hun werk veel moeten samenwerken met meer specialistische collega's en/of ingehuurde specialisten. Voor de watermanagers zelf geldt dat er een verschuiving nodig is, van *meer β -georiënteerde* naar *meer γ -georiënteerde* managers (Salamé & Van der Zaag, 2010).

Doorbreken van het paradigma van het stroomgebied

In de afgelopen twee decennia (en in veel gevallen al veel langer) is het stroomgebied als te beheren eenheid *het dominante paradigma* in de waterwereld geweest. In het huidige debat over grensoverschrijdende wateren wordt dit paradigma echter ter discussie gesteld, niet het stroomgebied maar *het probleemgebied* wordt daarbij als relevante eenheid gezien (Allen, 2001). Allen beschrijft het probleemgebied als de operationele context, daar liggen de uitdagingen en daar binnen nemen besluitvormers hun beslissingen.

Daarnaast wordt de allocatie van water in onderhandelingen tussen landen over grensoverschrijdende wateraangelegenheden vaak gekoppeld aan andere thema's (Jägerskog, 2003). Blijven focussen op het stroomgebied als te beheren eenheid maakt de zaken dan erg gecompliceerd.

Met andere woorden, de schaal doet er toe. Het stroomgebied als te beheren eenheid op nationaal niveau is een voor de hand liggende schaal (Falkenmark & Jägerskog, 2010). Daar zijn de regels van het spel duidelijker en beter ontwikkeld en zijn er vaak ook mechanismes aanwezig om de belangen van de minder sterke partijen te beschermen. Op grensoverschrijdend niveau zijn de machtsverhoudingen echter vaak veel minder in balans, hetgeen wordt uitvergroot door een gebrek aan duidelijke en handhaafbare wettelijke structuren.

Wanneer effectief?

Zoals reeds genoemd kan de samenwerking verder gaan dan alleen maar het streven naar harmonie. Dit vraagt dan wel dat organisaties of instituties *via een proces van coördinatie* hun *beleid op elkaar afstemmen*. De vraag die daarbij gesteld kan worden is wanneer een samenwerking gericht op beleidsafstemming als effectief beschouwd mag worden. Het antwoord daarop luidt dat iedere actie (of iedere set van acties) van een of meer van de betrokken staten die leidt tot een verbeterd beheer of een verbeterde duurzame ontwikkeling van de waterloop en die naar ieders tevredenheid is, een vorm van effectieve samenwerking is (Grey e.a., 2009).

Dit betekent dat coördinatie op zich niet volstaat, het moet naar ‘ieders tevredenheid’ zijn, het moet tot een ‘verbeterd beheer’ leiden en, idealiter, ‘duurzaam’ zijn. Met andere woorden, er moet een duidelijke link naar de uitkomst van de samenwerking zijn (Grey e.a., 2009).

Ter afronding

In deze paragraaf zijn een aantal *typische vraagstukken* benoemd die mondiaal gezien bij grensoverschrijdend waterbeheer spelen. Een aantal van deze vraagstukken komt één op één terug in het voorliggende onderzoek. Omgekeerd dragen de resultaten van dit onderzoek bij aan het oplossen van de genoemde vraagstukken. In de volgende paragraaf wordt de overstap gemaakt naar het grensoverschrijdende waterbeheer in de Duits-Nederlandse grensregio, in het bijzonder naar dat deel van deze grensregio waar het stroomgebied van de rivier de Vecht ligt.

2.2 Grensoverschrijdend waterbeheer in de Duits-Nederlandse grensregio

In deze paragraaf komen de aan het grensoverschrijdende waterbeheer in de bovengenoemde regio ten grondslag liggende *wetgeving* en de daarmee samenhangende *samenwerkingsstructuren* aan de orde. Daaraan voorafgaand wordt een beeld-op-hoofdlijnen geschetst van de opbouw van het openbaar bestuur en de opbouw van de watersector in de betrokken staten.

Introductie

Het stroomgebied van de rivier de Vecht strekt zich uit over drie staten, namelijk de Duitse deelstaten Nordrhein-Westfalen en Niedersachsen, en de Nederlandse staat. De beide Duitse deelstaten maken weliswaar deel uit van de Bondsrepubliek Duitsland maar beschikken wel allebei over een eigen regering en kennen eveneens allebei eigen waterwetgeving. Figuur 2.1 geeft een indruk van de opbouw van het openbaar bestuur in de drie staten.

<i>Nordrhein-Westfalen</i>	<i>Niedersachsen</i>	<i>Nederland</i>
Bond	Bond	Staat
Deelstaat	Deelstaat	
Bezirk	Kreis	Provincie
Kreis		
Gemeente	Gemeente	Gemeente en Waterschap

Figuur 2.1 De opbouw van het openbaar bestuur in de drie staten

Waar Nederland drie niveaus van openbaar bestuur kent, kende Duitsland traditioneel vijf niveaus. In de deelstaat Nordrhein-Westfalen is dit nog steeds het geval is, in de deelstaat Niedersachsen zijn in 2005 de *Bezirke* (de *districten*) opgeheven.

Figuur 2.2 geeft een indruk van de opbouw van de watersector in de drie staten. De Bondsregering is ten aanzien van het thema water vooral kaderstellend. Dit betekent dat de regeringen van de beide deelstaten op het gebied van water hun eigen beleid bepalen zolang ze binnen de daarvoor gestelde kaders blijven. De Bondsregering is slechts op enkele punten kaderstellend, waterbeheer is vooral een bevoegdheid van de deelstaten. De belangrijkste waterministeries en de bijbehorende uitvoeringsorganisaties staan weergegeven in de figuur, de daarbij gehanteerde afkortingen staan voor:

- MINLV : Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz;
- LANUV : Landesamt für Natur, Umweltschutz und Verbraucherschutz;
- UM : Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz;
- NLWKN : Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz;
- Min. V&W : Ministerie van Verkeer en Waterstaat¹
- RWS : Rijkswaterstaat.

¹ In 2010 is dit ministerie opgegaan in het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

<i>Nordrhein-Westfalen</i>	<i>Niedersachsen</i>	<i>Nederland</i>
Bond: kaderstellend	Bond: kaderstellend	Min. V&W + RWS
MUNLV + LANUV	UM + NLWKN	
Bezirk	Kreis	Provincie
Kreis		
Verbände + gemeente	Verbände + gemeente	Waterschap + gemeente

Figuur 2.2 De opbouw van de watersector in de drie staten

De hoogste *regionale waterautoriteiten* in Nordrhein-Westfalen en Nederland zijn het Bezirk en de provincie, de watertaken van deze beide instanties zijn in de praktijk vaak wel enigszins vergelijkbaar. In Niedersachsen is een substantieel deel van de watertaken van de voormalige Bezirken bij het NLWKN terecht gekomen.

De belangrijkste *lokale waterautoriteit* aan Nederlandse zijde is het waterschap, in de twee Duitse deelstaten zijn dit de Kreisen. De Kreis is de kleinste administratieve eenheid boven een gemeente en is verantwoordelijk voor publieke aangelegenheden die van bovenlokaal belang zijn waaronder water. Hiernaast heeft de Kreis een toezichthoudende rol richting de erin gelegen gemeenten.

Bij het feitelijke *onderhoud* van watergangen en dijken spelen in de beide Duitse deelstaten de zogenaamde Verbände een belangrijke rol. Laatstgenoemde groep bestaat uit de zogenaamd *Wasser- und Bodenverbände* en *Deichverbände*.

In de *praktijk* blijkt de watersector aan Duitse zijde *op lokaal niveau* een stuk complexer te functioneren dan aan Nederlandse zijde. Dit komt voornamelijk doordat de toekenning van de verantwoordelijkheden op lokaal niveau vaak complex is, niet in het minst voor de Duitse waterbeheerders zelf. Vaak moet aan Duitse zijde eerst even onderling overlegd worden *wer zuständig ist*, voordat een bepaalde vraag opgepakt kan worden.

Het Grensverdrag

Reeds in 1905 is tussen het toenmalige *Koninkrijk Pruisen* en het Koninkrijk der Nederlanden een overeenkomst afgesloten ter regeling van de grensoverschrijdende afwateringsaangelegenheden in het stroomgebied van de rivier de Vecht. Deze overeenkomst is in 1974 vervangen door een overeenkomst tussen de *deelstaat Niedersachsen* en de Nederlandse staat (Traktaat, 1974).

De wettelijke basis onder de in 1974 afgesloten overeenkomst wordt gevormd door het in 1960 tussen de huidige *Bondsrepubliek Duitsland* en de Nederlandse staat afgesloten *Grensverdrag* (Bundesgesetzblatt, 1963).

In het Grensverdrag hebben Duitsland en Nederland afspraken gemaakt over een aantal destijds actuele zaken in de gemeenschappelijke grensstreek. Het vierde hoofdstuk van dit verdrag gaat over de wijze waarop de samenwerking met betrekking tot de grensoverschrijdende oppervlaktewateren met uitzondering van de Rijn, de Eems en de Dollard is geregeld.

In artikel 57 van het verdrag is vastgelegd dat beide partijen regelmatig overleg zullen plegen over *alle waterstaatkundige* vraagstukken die voor de grenswateren in de buurstaat van belang zijn, teneinde deze vraagstukken op een *voor beide landen bevredigende* wijze op te lossen. Daarnaast is vastgelegd dat het genoemde overleg plaats zal vinden in de in de artikelen 64 en 68 van het verdrag nader beschreven *Permanente Grenswateren Commissie* en *de subcommissies* daarvan.

De Permanente Grenswateren Commissie

In artikel 64 en 65 is vastgelegd dat beide landen ter bevordering van ‘een samenwerking in goed nabuurschap met betrekking tot de grenswateren’ samen een Permanente Grenswateren Commissie zullen instellen, waarbij ieder land drie deskundige leden benoemt. De te benoemen deskundige leden worden in het verdrag niet nader aangeduid. In 1963 is hieraan gevolg gegeven en is de Permanente Grenswateren Commissie opgericht. Anno 2011 bestaat de Duitse delegatie uit drie hoge ambtelijke vertegenwoordigers van respectievelijk de Bondsrepubliek, de deelstaat Nordrhein-Westfalen en de deelstaat Niedersachsen. De Nederlandse delegatie bestaat uit *twee* hoge ambtelijke vertegenwoordigers van de Nederlandse staat en een hoge ambtelijke vertegenwoordiger van de aan Duitsland grenzende provincies. De Commissie komt in de regel *eenmaal per jaar* bij elkaar, afwisselend in één van de beide landen.

De subcommissies

Artikel 68 van het verdrag gaat over de mogelijkheid die de Commissie heeft om voor afzonderlijke grenswateren subcommissies in te stellen. Alleen plaatselijke autoriteiten en openbare lichamen kunnen hier lid van zijn, de leden worden op basis van pariteit benoemd. Anno 2011 is er sprake van *zeven subcommissies* langs de gehele Duits-Nederlandse grens. In het verleden zijn dat er meer geweest, toen de subcommissies nog gekoppeld waren aan de afzonderlijke grenswateren. In de loop van de tijd heeft er echter opschaling van de werkgebieden en dientengevolge indikking van het aantal subcommissies plaatsgevonden.

Het stroomgebied van de Vecht valt onder een van de genoemde zeven subcommissies, de zogenaamde *subcommissie Vecht-Dinkel*. Figuur 2.3 geeft een indruk van het werkgebied van deze subcommissie. De grensoverschrijdende samenwerking binnen deze subcommissie vormt een van de drie onderzoekscasussen van dit onderzoek (casestudie A: zie hoofdstuk 6).

Taken en verantwoordelijkheden

In artikel 68 van het verdrag wordt aangegeven dat de Commissie en de subcommissies dezelfde taken hebben, namelijk het plegen van overleg over *alle waterstaatkundige* vraagstukken die voor de grenswateren in de buurstaat van belang zijn (dit wederom om deze vraagstukken op een *voor beide landen bevredigende wijze* op te lossen). Tot het in ontvangst nemen en behandelen van bezwaren is echter alleen de Commissie bevoegd. In artikel 67 van het verdrag is vastgelegd dat in geval er binnen de Commissie geen overeenstemming kan worden bereikt, de beide regeringen ernaar zullen streven overeenstemming te bereiken. Indien dit niet lukt kan iedere regering een beroep doen op een speciaal daarvoor ingesteld ‘Scheidsgerecht’ (artikel 70-73).

De Europese Kader Richtlijn Water

In oktober 2000 heeft het Europese parlement de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) aangenomen, een typische *raamwet* waarvan de implementatie gepaard gaat met het uitbrengen van de nodige leidraden waarin de algemene richtlijnen uit de KRW nader worden ingevuld. Het doel van de KRW is om uiterlijk in 2027 een ‘goede toestand’ van alle Europese wateren te bereiken, niet alleen *schoon* maar voor zover het oppervlaktewateren betreft ook *ecologisch intact*.

De uitvoering van de hiervoor benodigde maatregelen is onderverdeeld in drie periodes van elk zes jaar, dit betreft de periodes 2009-2015, 2015-2021 en 2021-2027. Voorafgaand aan elk van de genoemde periodes moet een *beheerplan* worden

opgesteld waarin ondermeer de in de betreffende periode te nemen maatregelen zijn vastgelegd. De beheerplannen dienen ter goedkeuring aan de Europese Commissie te worden voorgelegd en moeten één op één worden omgezet in maatregelen. Gemotiveerd afwijken van het beheerplan kan wanneer de eraan ten grondslag liggende argumentatie voldoende sterk is, in geval dit laatste niet het geval is kan er een boete volgen.

Stroomgebiedbenadering

De KRW is stroomgebied georiënteerd. In geval van grensoverschrijdende stroomgebieden dienen de betrokken landen in eerste instantie te *proberen* tot *één gezamenlijk grensoverschrijdend beheerplan* te komen. Wanneer dat in de praktijk niet haalbaar blijkt, is het toegestaan om afzonderlijk *nationale deelplannen* aan de EU voor te leggen. Deze deelplannen dienen dan echter wel *op elkaar afgestemd* te zijn (EU DG Milieu, 2002). Het stroomgebied van de Vecht maakt onderdeel uit van het grote internationale stroomgebied van de rivier de Rijn en is gelegen in het meest stroomafwaartse deel van dit stroomgebied, in het *grensoverschrijdende deelstroomgebied Rijndelta of DeltaRhein*². Laatstgenoemde deelstroomgebied is ook het gebied waarvoor het beheerplan opgesteld dient te worden³. Ten behoeve van de effectiviteit van de uitvoering van alle met de KRW samenhangende werkzaamheden is het deelstroomgebied DeltaRhein opgedeeld in acht *werkdistricten*, vier Nederlandse en vier Duitse. Figuur 2.3 geeft een indruk van de ligging van de bovengenoemde gebieden⁴.

² De stroomgebiedindeling is door de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn (ICBR) gemaakt en door de betrokken landen afgesproken. Deze indeling is dus niet afkomstig uit de KRW of van de EC.

³ Dit is niet verplicht, hiertoe is besloten in de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn, de ICBR.

⁴ Deze indelingen zijn puur nationaal gemaakt en pas later afgestemd.



Figuur 2.3 Het deelstroomgebied Rijndelta met daarin aangegeven de ligging van de rivier de Vecht en het werkgebied van de subcommissie Vecht-Dinkel

De negen bij de implementatie van de KRW in het stroomgebied van de Rijn betrokken landen hebben in het verleden afgesproken dat Nederland de totstandkoming van het beheerplan DeltaRhein voor de periode 2009-2015 zou coördineren. De in hoofdstuk 7 beschreven casestudie B gaat over de wijze waarop aan deze coördinatie vorm is geven.

Grensoverschrijdende stuurgroep DeltaRhein

In de *stuurgroep* DeltaRhein vindt het overleg plaats tussen de in figuur 2.2 genoemde waterministeries over de grensoverschrijdende invoering van de KRW en in het bijzonder over de totstandkoming van het beheerplan DeltaRhein en de uitvoering daarvan. In de eerste paar jaren was het karakter van dit overleg louter hoog ambtelijk, waarbij het Nederlandse ministerie van V&W als voorzitter fungeerde. Medio 2006 traden ook twee van de drie betrokken Nederlandse grenswaterschappen toe. Er is geen principe afspraak gemaakt over de frequentie waarmee de stuurgroep bijeenkomt, in de praktijk komt de stuurgroep momenteel jaarlijks bijeen.

In de stuurgroep hebben drie hoge ambtenaren van de drie genoemde ministeries zitting. Van Duitse zijde laten deze zich bij de overleggen ter zijde staan door hun uitvoeringsorganisaties, aan Nederlandse zijde wordt deze rol vervuld door de Nederlandse *trekker* van de hieronder beschreven *werkgroep* DeltaRhein. De betreffende persoon (zie ook hoofdstuk 7) is een medewerker van het ministerie van V&W en fungeert tevens als secretaris van de grensoverschrijdende stuurgroep. Naast de bovengenoemde ministeriële vertegenwoordigers hebben de dijkgraven van de waterschappen Rijn & IJssel en Velt & Vecht sinds medio 2006 eveneens zitting in de stuurgroep.

Grensoverschrijdende werkgroep DeltaRhein

In de werkgroep DeltaRhein vindt de afstemming op werkniveau plaats over de invoering van de KRW en in het bijzonder over de totstandkoming van het beheerplan DeltaRhein en de uitvoering daarvan. Tot en met de totstandkoming van het beheerplan in 2009 werd de werkgroep getrokken door een medewerker van het Nederlandse ministerie. In 2010 en 2011 is er qua grensoverschrijdende afstemming niet zoveel gebeurd. Medio 2010 is de eerste hand gelegd aan een agenda en een plan van aanpak voor de komende jaren. Deze werkzaamheden zullen in de loop van 2011 worden afgerond.

Aan de bijeenkomsten van de werkgroep nemen deel de Bezirksregierung Münster⁵, NLWKN Meppen, het Nederlandse ministerie, de provincie Overijssel, waterschap Velt & Vecht en sinds begin 2008 ook de waterschappen Regge & Dinkel en Rijn & IJssel. De grensoverschrijdende samenwerking binnen de werkgroep DeltaRhein vormt een van de drie onderzoekscasussen van dit onderzoek (casestudie B: zie hoofdstuk 7).

Ter afronding

In deze paragraaf zijn de aan het grensoverschrijdende waterbeheer in het stroomgebied van de Vecht ten grondslag liggende *wetgeving* en de daarmee samenhangende *grensoverschrijdende samenwerkingsstructuren* besproken. In figuur 2.4 worden de betreffende wetgeving en samenwerkingsstructuren nog even op de rij gezet. In deze figuur is ook de grensoverschrijdende samenwerking rondom de rivier Vecht opgenomen die in de volgende paragraaf aan de orde gaat komen.

⁵ Sinds april 2007, daarvoor vertegenwoordigde het Staatliches Umwelt Amt Herten de deelstaat Nordrhein-Westfalen.

<i>Wetgeving</i>	<i>Doel</i>	<i>Samenwerkingsstructuur regionaal</i>	<i>Samenwerkingsstructuur bovenregionaal</i>
Grensverdrag van 1960	Voorkomen van problemen	Grensoverschrijdende sub-commissie Vecht-Dinkel	Permanente Grenswateren Commissie
Europese Kaderrichtlijn Water uit 2000	Een goede toestand van de Europese wateren	Grensoverschrijdende werkgroep DeltaRhein	Grensoverschrijdende stuurgroep DeltaRhein
Niet van toepassing	Herstel van de rivier de Vecht en duurzame ontwikkeling van het aangrenzende gebied	Samenwerkingsverband Vecht en Vechtdal	Niet van toepassing

Figuur 2.4 Een overzicht van de in de paragrafen 2.2 en 2.3 besproken samenwerkingsverbanden

Hoewel beide in deze paragraaf besproken *regionale* samenwerkingsverbanden op wetgeving berusten zijn de *doelen* uiteenlopend. Het doel van de subcommissie Vecht-Dinkel vertoont behoudende trekken: behouden van harmonie, in actie komen als daar reden toe is. Het doel van de werkgroep Delta-Rhein is daarentegen meer ontwikkelingsgericht: aan de slag, afgedwongen door wetgeving, met als doel het bereiken van een goede toestand in 2027.

Het moge duidelijk zijn dat met de komst van de werkgroep DeltaRhein de subcommissie Vecht-Dinkel aan belang heeft ingeboet. Dit wordt weerspiegeld door een in 2006 gemaakte afspraak om de jaarlijkse vergadering van de subcommissie alleen dan nog maar door te laten gaan indien daar behoefte toe bestaat.

In figuur 2.4 wordt als derde voorbeeld van grensoverschrijdend waterheer in het stroomgebied van de Vecht het grensoverschrijdende samenwerkingsverband Vecht en Vechtdal genoemd. Tot medio juni 2009 heette dit samenwerkingsverband het *samenwerkingsverband grensoverschrijdende Vechtvisie*. Dit samenwerkingsverband is niet primair op wetgeving gebaseerd en wordt besproken in de volgende paragraaf.

De drie in de derde kolom van figuur 2.4 genoemde regionale samenwerkingsstructuren zijn de drie casussen A, B en C (zie figuur 1.3) die in de hoofdstukken 6 t/m 8 zullen worden ingezet om de in het kader van dit onderzoek ontwikkelde theorie (zie tabel 1.2) nader te onderzoeken.

2.3 De grensoverschrijdende samenwerking rondom de rivier de Vecht

In deze paragraaf komen *de rivier de Vecht* en *het grensoverschrijdende samenwerkingsverband rondom deze rivier* aan de orde. Onderstaande inhoudelijke informatie is grotendeels aan het document *grensoverschrijdende Vechtvisie* ontleend (Renner e.a., 2009).

De rivier de Vecht

De Vecht, in de benedenloop in Nederland ook wel de Overijsselse Vecht genoemd, stroomt als grensoverschrijdende rivier van Duitsland naar Nederland. De Vecht ontspringt in het Duitse Nord-rhein-Westfalen waar zowel de Rockeler Mühlenbach als de Darfelder Vechte als oorsprong van de Vecht worden aangeduid. Meestal wordt aangenomen dat de Vecht ontspringt bij de Darfelder Vechte, waarvan de goed bereikbare bron in Darfeld ligt. De bovenloop van de Vecht heeft de eerste 20 kilometer een overwegend natuurlijk karakter. Aanzienlijke delen hiervan vallen binnen het Natura2000-gebied 'Vechte'. De bovenloop van de Vecht loopt tot aan de stuw in de gemeente Metelen (zie figuur 2.3).

Bij kilometer 74,2 passeert de Vecht de grens tussen Nordrhein-Westfalen en Niedersachsen. De middenloop van de Vecht loopt tot de plaats waar de Dinkel in Niedersachsen in de Vecht uitmondt. Op dit traject monden een aantal grotere zijrivieren in de Vecht uit, zoals de Gauxbach en de Steinfurter Aa (vanaf de rechterzijde) en de Feldbach (vanaf de linkerzijde) in Nordrhein-Westfalen. In de bovenloop van de Vecht heeft de rivier een grindachtige bodem, terwijl de bodem van de middenloop, waar de rivier overgaat in een laaglandrivier, uit zand en soms leem bestaat. Zoveel mogelijk grond is geschikt gemaakt voor intensieve landbouw, waardoor deze wijze van landgebruik tot aan de bovenkant van het talud het landschap vormgeeft. De natuurlijke dalvorm die hoort bij een laaglandrivier is daardoor niet aanwezig. Vanaf Niedersachsen is de Vecht een laaglandrivier die vanwege de bescherming tegen hoogwater grotendeels is rechtgetrokken en gekanaliseerd. De benedenloop van de rivier is bedijkt. Bij kilometer 107 verlaat de Vecht Niedersachsen en daarmee Duitsland en stroomt door de Nederlandse provincie Overijssel. Bij kilometer 142 mondt de Regge uit in de Vecht en na 167 kilometer stroomt de rivier bij de stad Zwolle samen met het Zwarte Water.

Het Vechtdal door de jaren heen

Rond 1842 bestond het landschap langs de Vecht voornamelijk uit heide- en moerasgebieden. De bossen die hier van oudsher langs de rivier groeiden, waren grotendeels verdwenen ten behoeve van de begrazing door schapen. Hierdoor breidde

de hei zich steeds meer uit. Daarnaast was er in het gebied sprake van grootschalige akkerlanden en weilanden, die waarschijnlijk werden gebruikt voor het drieslagstelsel⁶. De Vecht liep in deze periode door haar natuurlijke bedding en de oevers werden omzoomd door bomen en struiken, en gedeeltelijk ook door bossen. De rivier kon worden overgestoken via een klein aantal houten bruggen, ponten of enkele ondiepe doorwaadbare plaatsen. In de bewoonde gebieden, zoals in Nordhorn, speelde de rivier een belangrijke rol als drinkwatervoorziening en bij het bestrijden van brand.

Handel op de Vecht

In het algemeen kan worden gesteld dat de Vecht met name als gevolg van de verbinding met de internationale haven van Amsterdam al in de 16e eeuw één van de belangrijkste regionale handelsroutes vormde.

Ter versterking van deze handelsverbinding zette bisschop Clemens August zich in 1723 er voor in dat de Vecht beter toegankelijk werd voor scheepvaartverkeer door de aanleg van een kanaal tussen Münster en de Vecht. Dit zogenaamde Max-Clemens kanaal werd gedeeltelijk gerealiseerd, maar nooit voltooid. De kanalen speelden niet alleen een rol bij de economische ontwikkeling van het gebied, maar waren ook belangrijk voor de ontwatering van de moerassen. Deze ingrijpende veranderingen zorgden voor een concentratie van de bevolking in de steden en dorpen langs de Vecht.

Sinds de middeleeuwen heeft de Vecht als gevolg van de intensieve handelscontacten een belangrijke rol gespeeld in het grensoverschrijdende verkeer tussen Duitsland en Nederland. Zelfs tot in Schüttorf waren er werven voor de zogenaamde zompen (een soort turfschuit), en ook zandsteen vormde een belangrijke handelswaar. Toch verloor de Vecht haar functie als handelsroute, met name doordat de Eems toegankelijk werd gemaakt voor de scheepvaart (1815), de Lippe werd gekanaliseerd (1819) en er een douaneovereenkomst werd gesloten tussen Pruisen en Holland (1831) die zich richtte op de Rijn.

Regulering van de Vecht

In het kader van de ontsluiting van de Eems (Besluit van het Duitse Bundestag d.d. 5 mei 1950 inzake “Antrag auf Erschließung der Ödländereien des Emslandes“, het zogenaamde Emslandplan) werden in de naoorlogse jaren veen- en moerasgebieden gecultiveerd, kwam meer landbouwgrond beschikbaar en namen mede dankzij betere landbouwmethoden de opbrengsten toe. Tegelijkertijd werd begonnen met ruilverkaveling.

⁶ Een oude landbouwmethode, waarbij braakliggende velden, winter- en zomergranen elkaar in een driejarig rit- me afwisselen.

Onderdeel van dit pakket maatregelen was ook een totaal nieuwe aanpak van de waterhuishouding, onder andere door middel van een grootschalig ontwateringssysteem. In het Vechtdal bovenstrooms van Nordhorn vindt de ontwatering voornamelijk plaats via afwateringssloten (Talgräben). Deze lopen parallel aan de Vecht door het diepste punt van uiterwaarden en monden benedenstrooms van de stuwen uit. De Vecht zelf loopt op grotere hoogte, kunstmatig aangelegd vóór de Tweede Wereldoorlog. De verlegging van de rivier, inclusief de aanleg van stuwen, vond destijds plaats om de Vecht in het kader van de exploitatie van weidegrond voor irrigatiedoeleinden te kunnen gebruiken.

In Nedersachsen werden in totaal acht stuwen (waaronder Tinholt, Samern, Brandlecht, Grasdorf en Neuenhaus) aangelegd ter bescherming tegen hoogwater en ten behoeve van irrigatiedoeleinden. De kunstwerken werden met name in de jaren 1930 gebouwd. De benedenloop van de Vecht in Nedersachsen werd vooral in de jaren 1960 verbreed. In de periode van 1960 tot en met 1965 werd de Vecht tussen Neuenhaus en Laar volledig verbreed en gekanaliseerd. In totaal werden in de Duitse boven- en middenloop van de Vecht circa 50 meanders afgesneden. De rivier werd daardoor ruim 40 km korter.

In Nederland vond de regulering van de Vecht al veel eerder plaats door het afsnijden van 69 meanders, waardoor de rivier met 30 km werd verkort (1896-1907). De regulering vond plaats door het dwarsprofiel te verbreden en de oevers te versterken door storten van puin en stenen beschoeiing. Het verval werd daardoor groter, zodat de rivier zich dieper in het landschap sleet. Om uitdroging en bodemerosie te voorkomen werden zeven stuwen aangelegd (1907-1914), waarvan er nu nog zes over zijn. Eerder al, rond 1850 werden de eerste stuwen bij De Haandrik en Ane gebouwd om ervoor te zorgen dat de waterstand in de toen aangelegde scheepvaartkanalen (Overijsselse kanalen en de Dedemsvaart) op peil bleef.

Het samenwerkingsverband rondom de Vecht

Introductie

Bij de overname van het beheer over de Vecht in 2005 hebben de betrokken waterschappen zich richting de andere betrokken partijen verplicht om te trachten tot een grensoverschrijdende visie op de toekomst van de Vecht te komen. In dit kader is in 2007 het *samenwerkingsverband grensoverschrijdende Vechtvisie* opgericht. De gewenste grensoverschrijdende visie op de Vecht en *ook op het Vechtdal* is medio 2009 afgerond.

De grensoverschrijdende Vechtvisie

In deze visie is een toekomstbeeld uitgewerkt voor de rivier de Vecht en het gebied grenzend aan de Vecht, het Vechtdal. Dit toekomstbeeld luidt als volgt (Renner e.a., 2009):

‘Hoogwater en afwatering moeten gewaarborgd blijven, maar waar mogelijk verandert de Vecht weer in een levende, halfnatuurlijke rivier. Deze halfnatuurlijke laaglandrivier krijgt daar waar mogelijk de kans vrij te stromen in het winterbed. Kenmerkende rivierprocessen als meandering, erosie en zichtbare stroming komen voor.

De Duitse en Nederlandse bevolking van het Vechtdal voelt zich verbonden met de Vecht. De rivier is weer manifest. Daarnaast is de Vecht directer beleefbaar door het nieuwe uiterlijk en een verbeterde toegang, gecombineerd met behoud van de waardevolle cultuurhistorische structuren. Het herstel van de Vecht als halfnatuurlijke rivier draagt in dit verband bij aan de sociaaleconomische ontwikkeling van het Vechtdal.

In 2050 stroomt de Vecht in de beleving van mensen weer centraal door het gebied en zijn mensen zich bewust van de waarde van de Vecht en het Vechtdal. Het Duits-Nederlandse Vechtdal, een gebied met uitstraling, authenticiteit, cultuur en historie, is een gebied met vertelkracht.’

Dit algehele toekomstbeeld wordt in het visiedocument aan de hand van *vijf statements* verder uitgewerkt. Bij het visiedocument behoren een *bouwstenendocument* en *drie uitvoeringsprogramma's*. In het bouwstenendocument worden rivierkundige en ecologische bouwstenen aangedragen voor het herstel van de Vecht. In de drie uitvoeringsprogramma's zijn projecten en projectideeën opgenomen die kunnen bijdragen aan het geschetste toekomstbeeld.

Aard van de samenwerking

De kern van het samenwerkingsverband rondom de Vecht bestaat uit tien samenwerkende organisaties. Van Duitse zijde zijn dat vier Kreisen (Borken, Coesfeld, Steinfurt en Grafschaft Bentheim), het NLWKN en de grensgemeente Emlichheim. Van Nederlandse zijde zijn dit de provincie Overijssel, twee waterschappen (Velt & Vecht en Groot Salland) en de grensgemeente Hardenberg.

De samenwerking rondom de Vecht is uitgesproken ontwikkelingsgericht en is niet afgedwongen door wetgeving. Speelt wetgeving dan helemaal geen rol? Indirect wel,

de in het kader van de Europese Kaderrichtlijn Water door te voeren maatregelen vormen namelijk een belangrijke basis voor het herstel van de rivier. Desalniettemin doen de genoemde partijen volledig vrijwillig mee in de samenwerking rondom de Vecht, dit vanuit een besef van gemeenschappelijke kansen.

Verder wordt bij de samenwerking rondom de Vecht gebruik gemaakt van een zogenaamde *embedded of nested approach* (van Leussen, 2009). Deze benadering betekent dat er voor gezorgd wordt dat in en aan de rivier uitgevoerde maatregelen in lijn zijn met wat er in de rest van het stroomgebied plaatsvindt. Op deze wijze kan vanuit management perspectief gekozen worden voor een ander schaal dan het stroomgebied. Dit behoeft niet perse een hydrologische eenheid te zijn, maar kan net zo goed een ecosystemeindeling of een politiek-bestuurlijke indeling zijn. Het gaat erom dat het goed beargumenteerd wordt.

Naamgeving samenwerkingsverband

Medio juni 2009 is het bovengenoemde visiedocument gepubliceerd. Sinds deze datum heet het samenwerkingsverband het *grensoverschrijdende samenwerkingsverband Vecht en Vechtdal*. Dit samenwerkingsverband kent een *hoogambtelijke en bestuurlijke stuurgroep* en een *ambtelijk programmateam*. De belangrijkste taak van het programmateam is om voortgang te houden in één van de drie uitvoeringsprogramma's, namelijk het uitvoeringsprogramma met grensoverschrijdende projecten (de andere beide uitvoeringsprogramma's met Duitse respectievelijk Nederlandse projecten worden rechtstreeks vanuit de beide landen aangestuurd). De grensoverschrijdende stuurgroep ziet toe op de uitvoering van het genoemde uitvoeringsprogramma, treedt waar nodig op als sponsor van het programmateam en draagt vooral ook zorg voor de gezamenlijkheid.

Tot medio juni heette het samenwerkingsverband het *samenwerkingsverband grensoverschrijdende Vechtvisie*. Het laatstgenoemde samenwerkingsverband vormt een van de drie onderzoekscasussen uit dit onderzoek (casestudie C: zie hoofdstuk 8).



Hoofdstuk 3

De aard van het onderzoek
en de gevolgde aanpak

3 De aard van het onderzoek en de gevolgde aanpak

In dit hoofdstuk wordt de opzet van het uitgevoerde onderzoek beschreven. Achtereenvolgens komen daarbij de reikwijdte van het onderzoek, de gehanteerde onderzoeksstrategie en de wijze waarop de data zijn verzameld en geanalyseerd aan de orde. Het hoofdstuk sluit af met een verantwoording over de wijze waarop deze onderwerpen in het onderzoek hun beslag hebben gekregen.

3.1 Afbakening van het onderzoek

Voor de afbakening van het onderzoek is gebruik gemaakt van een beproefd begrippenkader (Geurts, 1999: p. 42-60). Voor de eenduidigheid is bij de gehanteerde begrippen samengevat wat Geurts erover zegt. Aansluitend zijn de begrippen gebruikt om het voorliggende onderzoek af te bakenen.

Objectvariabelen

Objectvariabelen zijn de eenheden die de eigenschappen of kenmerken hebben die we willen onderzoeken. In wezen kan een objectvariabele elke zaak of ieder abstractum zijn waarover de vraag kan worden gesteld: wat zijn de kenmerken van ...? Objectvariabelen worden ook wel onderzoekseenheden of objecten van studie genoemd.

De in dit onderzoek ontwikkelde *theorie* voor trekkers van grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden in het kader internationaal waterbeheer is de belangrijkste *objectvariabele* in dit onderzoek.

Predikaatvariabelen

De kenmerken van de objectvariabele waarin we geïnteresseerd zijn heten de predikaatvariabelen. Dit zijn de te exploreren, beschrijven, verklaren of voorspellen variabelen. De belangrijkste van de predikaatvariabelen wordt ook wel het object van onderzoek genoemd.

De *kwaliteit* en de *toepasbaarheid* van de ontwikkelde theorie zijn predikaatvariabelen in dit onderzoek. In dit onderzoek gaat het om te exploreren en beschrijven predikaatvariabelen. Belangrijkste predikaatvariabele, en daarmee object van onderzoek, is de toepasbaarheid van de ontwikkelde theorie.

Domein van het onderzoek

De objectvariabelen staan in verband met het domein of het bereik van een onderzoek. Vaak gaat een onderzoek niet over alle benoemde objecten, maar vindt een inperking

plaats om allerlei, vaak praktische, redenen. Met de aanduiding van het domein van onderzoek beperkt een onderzoeker de universaliteitsaanspraak van zijn resultaten.

De in dit onderzoek verkregen resultaten ten aanzien van de toepasbaarheid van de ontwikkelde theorie reiken niet verder dan de cases uit in de hoofdstukken 6 t/m 8 beschreven casestudies, die worden gebruikt om de toepasbaarheid van de ontwikkelde theorie te illustreren. Dit zijn:

1. de subcommissie Vecht-Dinkel van de Permanente Duits-Nederlandse Grenswateren Commissie;
2. de werkgroep DeltaRhein voor de invoering van de KRW in het grensoverschrijdende deelstroomgebied Rijndelta of DeltaRhein;
3. het samenwerkingsverband dat in 2009 tot de grensoverschrijdende Vechtvisie heeft geleid.

Deze drie casussen vormen het domein van dit onderzoek.

3.2 Gehanteerde onderzoeksstrategie

Ontwikkeling van de theorie

Zoals reeds beschreven in paragraaf 1.2 wordt bij de beantwoording van de onderzoeksvragen zowel gewerkt aan als gebruik gemaakt van een theoretisch kader. Het kader heeft de vorm van een theorie die kan worden gebruikt door trekkers van grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden bij het tot stand brengen en aansturen van grensoverschrijdende regionale samenwerking. De ontwikkelde theorie is geen conventionele theorie die een verband legt tussen oorzaak en gevolg, ook heeft de theorie geen voorspellend karakter.

In de water sector is het 'common practice' dat ten behoeve van de *beheeraspecten van waterbeheer* gebruik wordt gemaakt van decision-support systemen. Geleidelijk groeit echter het besef dat vanwege het complexe en dynamische karakter van water management processen, en grensoverschrijdende processen in het bijzonder, er aanvullende handelingstheorie nodig is. Handelingstheorie gericht op de *samenwerkingsaspecten van grensoverschrijdend waterbeheer*. Geen 'handboek soldaat' theorie in de zin van 'indien dit, doe dan dat ...', maar een flexibele handelingstheorie die trekkers voor elk stadium van samenwerking zinvolle aandachtspunten en mogelijkheden biedt. Dit is hoe de ontwikkelde theorie bedoeld is.

De theorie is enerzijds ontwikkeld aan de hand van hetgeen in de literatuur is gevonden (zie hoofdstuk 4) en anderzijds aan de hand van eigen ervaring. Daarnaast is in het voorjaar van 2009 de toen voorliggende versie van de theorie aan een zogenaamd expertpanel voorgelegd, waarbij de leden van het panel zijn gevraagd om twee aan twee vanuit een specifieke invalshoek naar de theorie te kijken. Daarbij was steeds sprake van een meer onderzoeksmatig en een meer praktijk georiënteerd panellid per invalshoek, bijlage 3.1 geeft een overzicht van de samenstelling van het panel. De inhoudelijke reacties van het expertpanel zijn samengevat in bijlage 3.2 waarbij tevens is aangegeven op welke wijze aanpassing van de theorie heeft plaatsgevonden in geval de reactie van het expertpanel daar aanleiding toe gaf.

Het resultaat is een procesvoeringondersteunend (in het geval van een trekkers: handelingsondersteunend) systeem voor complexe en langdurige processen. Een overzicht van de structuur van de ontwikkelde theorie is reeds gegeven in tabel 1.2, een meer gedetailleerde beschrijving van de theorie zelf volgt in hoofdstuk 5.

Verkenning van de kwaliteit en de toepasbaarheid van de ontwikkelde theorie

Door de aard van de ontwikkelde theorie kan deze niet direct op “juistheid” worden onderzocht maar wel worden gerelateerd aan enkele cases van het soort waarvoor deze bedoeld is. Dit gebeurt via de begrippen *kwaliteit* en *toepasbaarheid*:

- “kwaliteit” in de zin dat de theorie a) relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden en b) in potentie meerwaarde aan trekkers biedt: meerwaarde in de zin dat de theorie bestaande inzichten ordent of nieuwe inzichten genereert.
- “toepasbaar” in de zin dat de theorie a) begrijpelijk is en b) herkenbaar is: herkenbaar in de zin dat trekkers in staat zijn om de inhoud van de theorie te relateren aan de aspecten van de praktijksituatie waarvoor deze bedoeld is.

Omdat rechtstreekse toetsing van de kwaliteit van de theorie niet mogelijk was, is een tussenstap ingebouwd waarin de ontwikkelde theorie alsnog gereed wordt gemaakt voor *verkenning* en *partiële toetsing*. Deze tussenstap bestaat uit een verbijzondering van de ontwikkelde theorie voor een drietal min of meer standaard scenario's van grensoverschrijdend regionaal waterheer. Deze verbijzondering wordt uitgevoerd in de laatste paragraaf van hoofdstuk 5. Aansluitend worden de kwaliteit en de toepasbaarheid van de ontwikkelde theorie in de hoofdstukken 6 t/m. 8 verkend respectievelijk getoetst aan de hand van drie casestudies. Met behulp van deze casestudies wordt dus primair een indruk verkregen van de kwaliteit en de toepasbaarheid van de *verbijzonderde versies* van de theorie en wordt de

toepasbaarheid van de ontwikkelde theorie voor de drie min of meer standaard gevallen voor grensoverschrijdend waterbeheer geïllustreerd. Daarnaast wordt ook een indruk verkregen van de *kwaliteit* van de ontwikkelde niet-verbijzonderde theorie, de wijze waarop dat gebeurt is reeds toegelicht in paragraaf 1.2 en wordt in meer detail beschreven in de volgende paragraaf bij de beschrijving van de analyse van de data.

Selectie van de cases

In de in de hoofdstukken 6 t/m 8 beschreven casestudies worden cases gehanteerd vanuit mijn directe werkomgeving. Onderstaand wordt een indruk gegeven van mijn betrokkenheid bij de verschillende cases:

1. De subcommissie Vecht-Dinkel: ik ben geen lid van deze subcommissie (geweest), wel ken ik de meeste leden ervan en was ik voorafgaand aan het onderzoek reeds bekend met enkele verhalen vanuit het verleden.
2. De werkgroep DeltaRhein: sinds de oprichting in 2005 ben ik actief lid van deze werkgroep geweest.
3. Het project grensoverschrijdende Vechtvisie: hier ben ik erg nauw bij betrokken geweest. Zo heb ik aan de basis gestaan van de totstandkoming van het samenwerkingsverband van de acht Duitse en Nederlandse partijen die opdracht hebben verstrekt om dit project uit te voeren. Tijdens de uitvoering was ik coördinator namens de gezamenlijke opdrachtgevers en werkte ik vanuit die hoedanigheid nauw samen met de twee extern ingehuurde projectleiders die het totstandkomingsproces van de Vechtvisie mede hebben getrokken.

Omdat dit cases uit mijn directe werkomgeving betreffen en deze cases mij ook geïnspireerd hebben tot het opzetten van de ontwikkelde theorie kan er geen twijfel over bestaan dat ik ten aanzien van de gehanteerde cases over een substantiële hoeveelheid voorkennis beschik. De gehanteerde cases zouden om deze reden ook *niet geschikt* zijn geweest om de *juistheid* van ontwikkelde theorie te bewijzen. Dit nadeel is echter niet zozeer aan de orde omdat er in dit onderzoek voor is gekozen om, in plaats van de juistheid van de ontwikkelde theorie te bewijzen, de *kwaliteit* van de ontwikkelde theorie te *verkennen* en de *toepasbaarheid* ervan te *illustreeren*. Daarbij gebruik makend van empirische illustraties van de ontwikkelde theorie. Voordeel van de gehanteerde cases is dat elk van deze drie cases representatief is voor één van de drie scenario's waar de theorie in paragraaf 5.5 voor verbijzonderd wordt, en dat ik de betrokken personen en organisaties goed ken, waardoor in alle drie cases gebruik kan worden gemaakt van primaire analyse. Een selectie van cases blijft een afweging van voor- en nadelen!

Aanpak van de interviews

Om mijn voorkennis optimaal te benutten en toch zo objectief als mogelijk te werk te gaan is voor elk van de casestudies gekozen voor een aanpak in drie interviewronden. In de eerste twee rondes zijn achtereenvolgens de trekkers en een aantal deelnemers aan de hand van grotendeels *gesloten vragen* geïnterviewd. Dit om een *zo objectief mogelijke basis* voor de in de derde ronde uit te voeren verschilanalyse te verkrijgen. Om samen met de trekkers tot een *zo goed mogelijke verschilanalyse* te komen is in de derde ronde juist weer wel gebruik gemaakt van mijn voorkennis van de verschillende cases.

Meerdere van de respondenten waren deelnemer in twee of soms drie van de onderzochte cases. Dit zou de vraag kunnen oproepen of er in geval van deze personen geen sprake is van crosscontaminatie tussen de betreffende cases. Dit is niet het geval: de drie cases vertegenwoordigen elk een van de drie scenario's waar de theorie in paragraaf voor verbijzonderd is. Er is sprake van contaminatie wanneer twee of meer cases die eenzelfde scenario vertegenwoordigen niet onafhankelijk van elkaar zijn, maar dit is hier niet aan de orde.

3.3 Verzameling en analyse van data

Verzameling van data

In dit onderzoek worden een drietal casestudies op het gebied van grensoverschrijdend waterbeheer uitgevoerd (hoofdstukken 6 t/m 8), het gaat hierbij om de reeds in hoofdstuk 3.1 genoemde cases. Deze casestudies worden gebruikt om de kwaliteit en de toepasbaarheid van de voor scenario a, b en c verbijzonderde versies van de ontwikkelde theorie te verkennen respectievelijk partieel te toetsen. Daarbij is een viertal vragen als vertrekpunt gekozen: de eerste drie vragen daarvan hebben betrekking op de kwaliteit en de vierde vraag heeft betrekking op de toepasbaarheid van de verbijzonderde versies van de theorie. Het gaat hierbij om de onderstaande vier vragen.

Vraag 1. Bij het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen kan gebruik worden gemaakt van uiteenlopende strategieën (zie tabel 1.2: thema 3). De theorie gaat op dit punt primair uit van de in box 5.5 genoemde strategieën. Zijn dit inderdaad de strategieën die er in dit kader toe doen?

Vraag 2. In dit onderzoek is de ontwikkelde theorie verbijzonderd voor een drietal karakteristieke scenario's van grensoverschrijdend regionaal waterbeheer (zie figuur

1.3). Zijn de daaruit voortvloeiende factoren (zie paragraaf 5.5.2) inderdaad de factoren die er in dit kader toe doen?

Vraag 3. Grensoverschrijdende regionale samenwerkingsrelaties kunnen (deels) stagneren door mogelijke kritische grensovergangen gebaseerd op verschillen aan weerszijden van de grens (zie tabel 1.2: thema 8). In de theorie worden een zevental overgangen als mogelijk kritisch beschouwd (box 5.13). Zijn dit inderdaad de overgangen die er in dit kader toe doen?

Vraag 4. Zou de ontwikkelde theorie toepasbaar zijn geweest voor de trekkers van de in de in hoofdstuk 6 t/m 8 beschreven casussen?

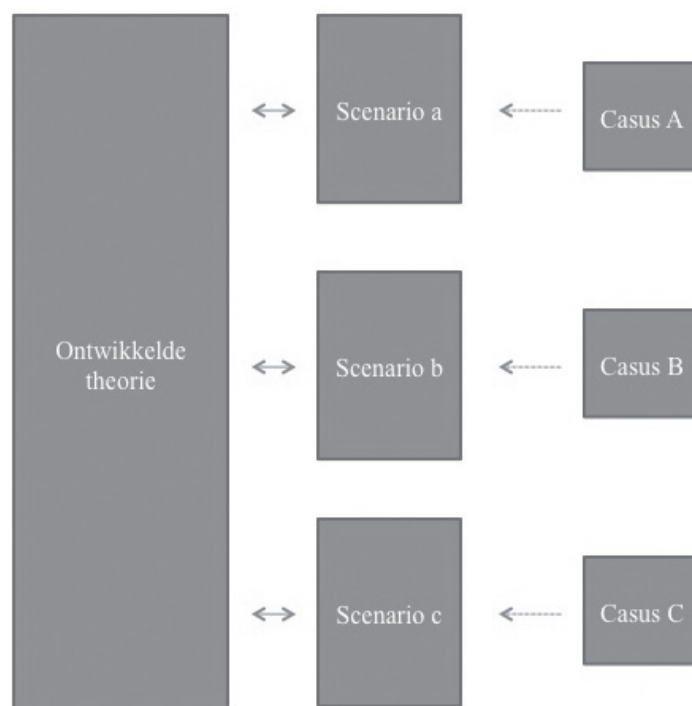
Voor elk van de casestudies is gekozen voor een aanpak in drie interviewronden:

1. In de eerste ronde zijn de betreffende trekkers geïnterviewd aan de hand van vragenlijsten met grotendeels gesloten vragen gebaseerd op de hierboven beschreven vragen 1 t/m. 3. De gestelde vragen waren gericht op het verkrijgen van een eerste indruk van de kwaliteit van de verbijzonderde versies van de theorie.
2. In de tweede ronde zijn een aantal deelnemers aan de drie samenwerkingsverbanden geïnterviewd aan de hand van vragenlijsten met ook grotendeels gesloten vragen gebaseerd op de hierboven beschreven vragen 1 t/m 3. De gestelde vragen waren gericht op het verkrijgen van aanvullend inzicht in de kwaliteit van de verbijzonderde versies van de theorie.
3. In de derde ronde zijn de resultaten van de tweede ronde in een open gesprek teruggekoppeld naar de betreffende trekker. De verbijzonderde versies van de theorie zijn voorafgaand aan dit gesprek aan de trekker toegestuurd zodat deze zich voor wat de theorie betreft op het gesprek kon voorbereiden. Samen met de trekker is aan de hand van de hierboven beschreven vraag 4 onderzocht of de verbijzonderde versie van de theorie voor hem toepasbaar zou zijn geweest.

De afspraken ten aanzien van het afnemen van de interviews en de verwerking van de gegevens zijn van te voren met de geïnterviewden besproken aan de hand van een onderzoeksprotocol dat is opgenomen in bijlage 3.3. Alle interviews zijn opgenomen met behulp van een taperecorder.

Analyse van data

In figuur 3.1 wordt een overzicht gegeven van de procesarchitectuur van het empirische deel van het onderzoek.



Figuur 3.1 Overzicht van de architectuur van het empirische deel het onderzoek

Uitgangspunt in de figuur is de ontwikkelde theorie. De interface met de casuïstiek wordt gevormd door de verbijzonderde versies van de ontwikkelde theorie. Er zijn verbijzonderingen voor drie scenario's doorgevoerd, namelijk voor de scenario's a, b en c. Deze stap maakt de beschreven verkenning en partiële toetsing mogelijk. Geheel rechts in de figuur staan een drietal casussen op het gebied van grensoverschrijdende regionaal waterbeheer die in redelijke mate overeenkomen met de genoemde scenario's waar de theorie voor verbijzonderd is, dit zijn de casussen A, B en C.

Met behulp van de casestudies zijn de voor de scenario's a, b en c verbijzonderde versies van de handelingstheorie verkend en partieel getoetst. Daarmee is nagegaan of deze toepasbaar en van waarde zouden zijn geweest voor de trekkers van de betreffende grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Dit is steeds in twee stappen onderzocht, in geval van scenario c zien deze stappen er bijvoorbeeld als volgt uit:

1. In de eerste stap is de *kwaliteit* van de voor scenario c verbijzonderde versie van de handelingstheorie verkend aan de hand van een casus die in redelijke mate overeenkomt met scenario c, namelijk aan de hand van casus C. Met behulp van deze stap wordt gecontroleerd of er reden is om te veronderstellen dat de

kwaliteit van de voor scenario c verbijzonderde versie van de handelingstheorie “niet juist” zou zijn. Niet juist in de zin dat de theorie niet relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden of dat de theorie geen bestaande inzichten ordent en ook geen nieuwe inzichten genereert.

2. In de tweede stap is de *toepasbaarheidsvraag* aan de hand van een aantal vragen rechtstreeks aan de trekker uit casus C voorgelegd. Op deze wijze is een rechtstreeks antwoord verkregen op de vraag of de voor scenario c verbijzonderde versie van de handelingstheorie vanuit hun eigen perspectief toepasbaar zou zijn geweest voor de trekkers uit casus C.

In geval uit het bovenstaande blijkt dat de voor scenario c verbijzonderde versie van de handelingstheorie *toepasbaar* is voor de trekker uit casus C, dan zegt dat nog niets over de toepasbaarheid van de voor scenario c verbijzonderde versie van de handelingstheorie in andere situaties van grensoverschrijdende regionaal waterbeheer. Alvorens hier een uitspraak over te kunnen doen zal de toepasbaarheid van de voor scenario c verbijzonderde versie van de handelingstheorie eerst voor veel meer casussen die in redelijke mate met scenario c overeenkomen moeten worden onderzocht. Dezelfde redenering geldt voor de scenario's a en b in relatie tot de casussen A en B.

In geval uit casestudie C blijkt dat er geen reden is te veronderstellen dat de *kwaliteit* van de voor scenario c verbijzonderde versie van de theorie niet juist zou zijn, dan zegt dat nog niet veel over de kwaliteit van de algemene theorie op zich. In dat geval is de conclusie ten aanzien van de kwaliteit van de algemene theorie dat er op grond van casestudie C er geen reden is te veronderstellen dat deze niet juist zou zijn.

Een overeenkomstige conclusie kan ook de uitkomst zijn van casestudie A en B, indien deze casestudies afzonderlijk van de andere twee casestudies worden beschouwd. Wanneer casestudies A, B en C echter gezamenlijk worden beschouwd dan verschuift de conclusie van ‘er geen reden is om te verstellen dat de theorie niet juist zou zijn’ richting ‘het lijkt erop dat deze theorie redelijk in elkaar zit en verdere overweging waard is’ (Yin, 1984; Boskma & Herweijer, 1988). Op deze wijze wordt een indruk verkregen van de kwaliteit van de ontwikkelde theorie en wordt de toepasbaarheid ervan geïllustreerd aan de hand van drie casestudies. Desondanks zal verder onderzoek nodig blijven.

3.4 Verantwoording

Onderzoeksopzet

De onderzoeksopzet als geheel is ontwikkeld vanuit een soort van iteratief proces van nadenken, lezen, uitwerken, discussiëren en opnieuw nadenken, lezen, uitwerken ... Hierbij is met name gebruik gemaakt van de onderstaande literatuur:

- Van probleem naar onderzoek (Geurts, 1999);
- Het ontwerpen van een onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007);
- Designing Social Research; The Logic of Application (Blaikie, 2005);
- Political Science Research Methods (Buttolph Johnson & Reynolds, 2005);
- Methoden van sociaalwetenschappelijk onderzoek; Inleiding in ontwerpstrategieën (Swanborn, 1982);
- Beleidseffectiviteit en casestudies: Een vergelijking van verschillende onderzoeksontwerpen (Boskma & Herweijer, 1988).

Onderstaand wordt voor een aantal aspecten van de onderzoeksopzet de in de vorige paragrafen beschreven uitwerking nader toegelicht.

Afbakening van het onderzoek

Zoals reeds vermeld in paragraaf 4.1 is voor de afbakening van het onderzoek gebruik gemaakt van Geurts (1999): een beproefd begrippenkader en geen ruis in het begrippenkader als gevolg van vertaalcomplicaties omdat het een Nederlandstalige boek betreft.

Inzet expertpanel

De inzet van het expertpanel kan worden gezien als een eerste-lijn-kwaliteitscontrole. De wijze waarop het panel is opgezet past bij wat is gezegd in het rapport 'Kwaliteitszorg in de wetenschap' van de KNAW-commissie kwaliteitszorg (2008). In dit rapport wordt onder andere opgemerkt dat het in geval van multidisciplinaire en interdisciplinaire onderzoeken in de regel erg lastig is om een panelbreed integraal oordeel te verkrijgen, en dat het verstandig is om de intrinsieke kwaliteit van onderzoek en de maatschappelijke relevantie ervan in samenhang te beschouwen. In het onderhavige onderzoek is ervoor gekozen om de panelleden twee aan twee vanuit een aantal uiteenlopende invalshoeken hun mening te laten geven, waarbij per invalshoek steeds sprake is van een combinatie van een meer onderzoeksmatig en een meer praktijk georiënteerd lid.

Strategiekeuze

De eerste stap van de strategiekeuze was snel gezet: om erachter te komen of de verbijzonderde versies van de ontwikkelde theorie toepasbaar zouden zijn voor trekkers was een verkenning aan de hand van casestudies de meest voor de handliggende aanpak. De keuze van de casestudies was een stuk lastiger, in paragraaf 3.2 is hier reeds het een en ander over gezegd. De wetenschappelijke verantwoording achter de gemaakte keuzes is met name ontleend aan Swanborn (1982) die aangeeft dat het soms onvermijdelijk is dat een onderzoeker subjectief te werk gaat en dat dit op zich geen bezwaar vormt zolang de onderzoeker maar volledig duidelijk is over hoe hij te werk is gegaan. Swanborn noemt dit de *expliciteringplicht* van de onderzoeker.

Verzameling en analyse van data

Zoals reeds genoemd in paragraaf 3.3 is bij het opstellen van de vragenlijsten en het vormgeven van de interviews gebruik gemaakt van het werk van Swanborn (1982), Blaikie (2005), Buttolph Johnson & Reynolds (2005) en Verschuren & Doorewaard (2007). Daarnaast is voorafgaand aan de interviews een proefinterview gehouden naar aanleiding waarvan nog enkele wijzigingen zijn doorgevoerd.

Bij de verzameling en analyse van data in paragraaf 3.3 is als vertrekpunt voor *vragen* en niet voor hypothesen gekozen, dit is in lijn met Blaikie (2005: p. 9-11). Daar wordt aangegeven dat alle voorkomende onderzoeksvragen in het sociaalwetenschappelijk onderzoek kunnen worden herleid naar een drietal standaard vragen, namelijk ‘wat’, ‘waarom’ en ‘hoe’ vragen. Blaikie ziet hypothesen als mogelijke antwoorden op *sommige* ‘hoe’ vragen en op ‘waarom’ vragen. Voor ‘wat’ vragen behoeven sowieso geen hypothesen gebruikt te worden: “nothing is gained from hazarding an answer to a question that simply requires research to produce a description”, aldus Blaikie. Van de vijf aan dit onderzoek ten grondslag liggende onderzoeksvragen (zie tabel 1.1) zijn de onderzoeksvragen I en II in essentie ‘wat’ vragen en zijn derhalve zonder het gebruik van hypothesen te beantwoorden. De onderzoeksvragen III, IV en V zijn in essentie ‘hoe’ vragen van het type ‘op welke wijze?’. Dit type ‘hoe’ vragen kan, zeker gezien het explorerende karakter van de omgang met theorie die vooral is ingegeven door de probleemstelling van dit onderzoek, eveneens zonder het gebruik van hypothesen worden beantwoord.

Bij de analyse van de data is gebruik gemaakt van Boskma & Herweijer (1988) en Blaikie (2005). De denkschema’s die bij het analyseren van de kwaliteit van de ontwikkelde theorie gehanteerd zijn, zijn afgeleid van de door Boskma & Herweijer uitgewerkte denkschema’s voor onderzoek naar beleidseffectiviteit. Deze denkschema’s zijn

oorspronkelijk ontwikkeld door Yin, 1984 (zie Boskma & Herweijer, 1988). Blaikie verwijst bij het onderwerp 'Generalizing and Theorizing from Case Studies' naar overeenkomstig werk van Yin uit 1989: " Multiple cases, in this sense, should be considered like multiple experiments (or multiple surveys). Under these circumstances, the method of generalization is 'analytic generalization', in which a previously developed theory is used as a template with which to compare the empirical results of the case study... Analytic generalization can be used whether your case study involves one or several cases." (Yin 1989: p. 38, in Blaikie 2005: p. 223). Blaikie wijst er overigens wel op dat onderzoekers bij deze aanpak ervoor dienen te zorgen dat de lezers een juiste indruk verkrijgen van de betreffende contexten.

A black and white photograph of water splashing over rocks. The water is dark and turbulent, with white foam and spray from the rocks. The rocks are dark and jagged, creating a dynamic scene of water movement.

Hoofdstuk 4

Overzicht van bestaande modellen en theorieën

4 Overzicht van bestaande modellen en theorieën

In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven van de uitgevoerde literatuurverkenning. In deze verkenning is gericht gezocht naar literatuur die kan bijdragen aan de beantwoording van de vijf aan dit onderzoek ten grondslagliggende onderzoeksvragen. Dit betekent dat de resultaten van de literatuurverkenning vooral gaan over processen die horen bij samenwerking tussen organisaties, over uiteenlopende vormen van samenwerking tussen organisaties, over de effecten van staatsgrenzen en over de vraag wat voor sturingsmogelijkheden trekkers van dit soort samenwerkingsverbanden hebben. De gerapporteerde resultaten bestaan grotendeels uit modellen en theorieën, een resumé van de daaruit verkregen inzichten is opgenomen in de laatste paragraaf. De assemblage van deze inzichten vindt plaats in hoofdstuk 5.

4.1 Grensoverschrijdend waterbeheer als samenwerkingsproces

Algemeen

Samenwerking wordt steeds meer een onderdeel van de governance strategie van waterbeherende organisaties (Imperial, 2005). Enerzijds komt dit doordat de maatschappij steeds complexer is geworden en waterbeleid in voorkomende gevallen alleen nog maar in samenwerking met andere organisaties ingevoerd kan worden (Bressers e.a., 2005). Anderzijds vraagt nieuwe wetgeving, zoals bijvoorbeeld de Europese Kaderrichtlijn Water, van waterbeherende organisaties aan weerszijden van de grens dat ze samenwerken en hun beleid met betrekking tot grensoverschrijdende wateren minimaal op elkaar afstemmen. Het is daarom niet zo verwonderlijk dat er in de afgelopen tien jaar veel is gepubliceerd over samenwerking tussen waterbeherende organisaties en andersoortige organisaties en over samenwerking tussen waterbeherende organisaties van weerszijden van de grens. Voor een deel is hetgeen gepubliceerd is over sectoroverschrijdende samenwerking eveneens van toepassing op grensoverschrijdende samenwerking, en omgekeerd. Onderstaand volgen een aantal voorbeelden van publicaties over de bovengenoemde vormen van samenwerking.

Op hoofdlijnen gaan deze publicaties over:

- Governance van water resources en/of (grensoverschrijdende) stroomgebieden. Voorbeelden hiervan zijn Bressers & Kuks (2004), Pigram (2006), Turton e.a. (2007), Painter & Menon (2008) en Van Leussen & Lulofs (2009).
- Uiteenlopende samenwerkingsstrategieën in (grensoverschrijdend) waterbeheer.

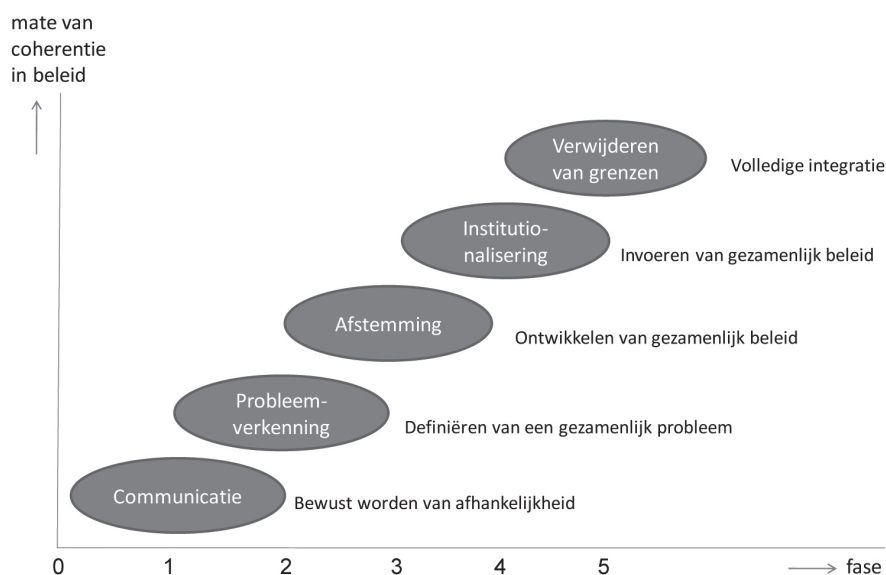
- Voorbeelden hiervan zijn Imperial (2005), Sabatier e.a. (2005), Huitema e.a. (2006) en Bressers & Lulofs (2010).
- Praktijkvoorbeelden van samenwerking op het gebied van (grensoverschrijdend) waterbeheer. Voorbeelden hiervan zijn Van Leussen & van Slobbe (2004), Keetman & Verhallen (2006), Van Leussen e.a. (2007), Feld & Locker-Grütjen (2007), Skias & Kallioras (2007), Pichla e.a. (2007), Lulofs e.a. (2007) en Lulofs & Coenen (2007).
 - Het belang van netwerken bij de (grensoverschrijdende) implementatie van waterbeleid. Voorbeeld hiervan zijn Menahem (1998), Bressers e.a. (2005), De Bruin & Ten Heuvelhof (2007), Keetman (2007) en Huitema & Meijerink (2009).
 - Het omgaan met complexiteit binnen (grensoverschrijdend) waterbeheer. Voorbeelden hiervan zijn Westley (2002), Geldof (2001), Pahl-Wostl (2008), Mollinga (2010) en Bressers & Lulofs (2010).
 - De noodzaak tot capacity building ten behoeve van (grensoverschrijdend) waterbeheer. Voorbeelden hiervan zijn Tropp (2007), Blockland e.a. (2009), Salamé & van der Zaag (2010).
 - De betekenis van grenzen bij grensoverschrijdende regionale samenwerking in het algemeen. Een voorbeeld hiervan is het werk onder redactie van Korsten e.a. (1999) waarin uiteenlopende auteurs dit thema vanuit zowel historisch als juridisch, bestuurskundig en economisch perspectief benaderen.
 - De juridische aspecten van grensoverschrijdend waterbeheer. Voorbeelden hiervan zijn Keessen e.a. (2008), Gilissen & van Rijswick (2009) en McIntyre (2010).

Bij de literatuurverkenning zijn geen andere publicaties dan Van der Molen & Lulofs (2010) aangetroffen die specifiek gaan over de wijze waarop samenwerkingsrelaties ten behoeve van grensoverschrijdend regionaal waterbeheer tot ontwikkeling gebracht kunnen worden. Om deze reden is de literatuurverkenning vooral gericht geweest op literatuur die gaat over losse onderdelen van het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking tussen organisaties. De daarbij verkregen resultaten staan beschreven in de paragrafen 4.2 t/m. 4.4. In de genoemde publicatie van Van der Molen & Lulofs zijn, vooruitlopend op de in hoofdstuk 5 beschreven theorie, in 2010 reeds een aantal 'guidelines' voor het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden beschreven.

Het ontwikkelingspatroon

Dit onderwerp is direct gekoppeld aan de eerste onderzoeksvraag. Deze luidde 'welke fases kunnen worden onderscheiden bij het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende samenwerking?'.

Bij de literatuurverkenning is slechts één publicatie aangetroffen waarin een groeimodel voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking wordt beschreven, dit betreft een publicatie van Verwijmeren & Wiering uit 2007. In het betreffende groeimodel wordt het ontwikkelingspatroon van grensoverschrijdende samenwerking beschreven aan de hand van een zestal ontwikkelingsfasen. Het model is opgenomen in figuur 4.1: rechts van de ovalen staan de doelen van de afzonderlijke fasen, terwijl de teksten in de ovalen de belangrijkste voorwaarden weergeven waaraan moet worden voldaan om de aangegeven doelen te kunnen bereiken.



Figuur 4.1 Het model van Verwijmeren & Wiering

Uitgangspunt van het model is de situatie van een grensoverschrijdend stroomgebied waarbinnen de regio's aan weerszijden van de grens volledig gescheiden van elkaar opereren, dus ook zonder met elkaar te communiceren. In deze situatie (fase 0) is er dan ook geen sprake van coherentie in beleid. Met de overgang naar fase 1 begint de communicatie tussen de regio's, bijvoorbeeld door de uitwisseling van onderzoeksgegevens of door het organiseren van workshops over het beheer van een rivier of van het stroomgebied. Doordat de communicatie is opgestart (voorwaarde) leert men elkaar kennen, het doel is een vorm van bewustwording van wederzijdse afhankelijkheid bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag in hoeverre probleemdefinities en beleidsagenda's gedeeld worden etc. De volgende stap is het komen tot een gezamenlijk probleembesef (fase 2). Voorwaarden hiervoor zijn transparantie met betrekking tot de eigen problematiek en bereidheid om hierover te communiceren. De wederzijdse afhankelijkheid hoeft niet in balans te zijn of betrekking te hebben op hetzelfde beleidsveld, als er maar een soort van gezamenlijk probleembesef van grensoverschrijdende oorzaken en oplossingen aangeboord wordt. In dat geval is er

namelijk een basis voor het aanpassen van het eigen beleid van de regio's richting een gezamenlijk beleid (fase 3). Een verdere ontwikkeling van de samenwerking kan leiden tot een volgende stap (fase 4): een soort van overgang van autonomie naar iets in de sfeer van gezamenlijke afspraken of een gezamenlijke organisatie, dit om het invoeren van gezamenlijk beleid mogelijk te maken. De finale stap, volledige integratie (fase 5) is niet mogelijk zonder administratieve grenzen op te heffen.

Verwijmeren & Wiering benadrukken dat volledige integratie of toenemende coherentie niet vanzelfsprekend het streven behoeft te zijn, regio's kunnen ook bewust voor meer autonomie kiezen.

Het model van Verwijmeren & Wiering is in eerste instantie ontwikkeld om een vijftal grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden onderling gerichter te kunnen vergelijken maar is in principe ook geschikt voor het analyseren van andere grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. In paragraaf 5.3.1 wordt als onderdeel van de in dit onderzoek ontwikkelde theorie een groeimodel gepresenteerd dat is afgeleid van het model van Verwijmeren en Wiering.

Succes- en faalfactoren

Dit onderwerp is direct gekoppeld aan de tweede onderzoeksvraag. Deze luidde 'wat zijn succes- en faalfactoren bij het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking?'.

Bij de literatuurverkenning is gebleken dat veel van de factoren die worden genoemd als succes- en faalfactoren bij grensoverschrijdende samenwerking eveneens aangemerkt kunnen worden als succes- en faalfactoren bij niet-grensoverschrijdende samenwerking.

De succes- en faalfactoren lopen wel uiteen daar waar deze samen hangen met de aanwezigheid van verschillen als gevolg van landsgrenzen zoals cultuurverschillen en verschillen in de opbouw van het openbaar bestuur aan weerszijden van de grens. Deze verschillen spelen alleen een rol bij grensoverschrijdende samenwerking. Van dit soort van verschillen wordt ondermeer melding gemaakt door Lulofs & Coenen (2007), van Leussen e.a. (2007) en Fall (2009). Het aan de orde zijn van aanzienlijke effecten als gevolg van staatsgrenzen kan derhalve als een faalfactor worden beschouwd. In paragraaf 4.4 wordt verder ingegaan op het omgaan met de effecten van grenzen.

Huxham & Vangen (2006) geven een overzicht van de succes- en faalfactoren bij samenwerking tussen organisaties, dus niet specifiek grensoverschrijdend. De volgende factoren worden daarin als *succesfactoren* beschouwd:

1. Keuze van de juiste partners;
2. Wederzijds vertrouwen;
3. Eerlijkheid en betrouwbaarheid;
4. Een gedeelde visie;
5. Wederzijdse afhankelijkheid;
6. Support van de hoogste beslissers;
7. Een kundige trekker;
8. Betrokkenheid van stakeholders.

De volgende factoren worden als *faalfactoren* beschouwd:

1. Persoonlijke agenda's;
2. Ego's;
3. Politisering;
4. Slechte verhoudingen op management- of bestuursniveau;
5. Geografische afstand;
6. Verschillen in organisatieculturen.

Het bovenstaande overzicht is gebaseerd op een periode van *vijftien* jaar onderzoek naar samenwerking tussen organisaties: *partnerships, allianties, joint ventures, diverse typen netwerken, diverse vormen van contracting & outsourcing, gezamenlijke werkgroepen enzovoorts*.

De bovengenoemde factoren worden in de in het kader van dit onderzoek ontwikkelde theorie in paragraaf 5.3.2 overgenomen als succes- en faalfactoren voor het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking.

4.2 Op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen

Deze paragraaf is direct gekoppeld aan de derde onderzoeksvraag. Deze luidde 'op welke wijze kunnen samenwerkings*processen* tussen organisaties op gang gebracht en aangestuurd worden?'

Zoals reeds genoemd maken regionale waterbeherende organisaties deel uit van uiteenlopende netwerken, sectorale en sectoroverschrijdende netwerken. In voorkomende gevallen kan daarbij sprake zijn van netwerken met een grensoverschrijdend karakter. De betekenis van dit laatste aspect komt terug in de paragraaf 4.4 en is in de nu voorliggende paragraaf nog niet aan de orde.

Voorbeelden van sectorale netwerken zijn de netwerken van waterbeherende organisaties die actief zijn binnen bepaalde gebieden, administratief begrensde gebieden zoals een provincie of een land of op natuurlijke wijze begrensde gebieden zoals stroomgebieden. Voorbeelden van sectoroverschrijdende netwerken zijn de regionale netwerken van gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties uit uiteenlopende sectoren die allemaal iets met water hebben. Om een beeld te krijgen van waar het bij samenwerking tussen organisaties in dit soort situaties op neer komt, en in hoeverre en op welke wijze samenwerkingsprocessen tussen organisaties op gang gebracht en aangestuurd kunnen worden, komen in de volgende vier subparagrafen achtereenvolgens netwerken van organisaties, netwerkgerelateerde strategieën, prikkels tot samenwerking en een aantal samenwerkinggerelateerde thema's aan de orde.

4.2.1 Over netwerken van organisaties

Inzicht in de wijze waarop netwerken van organisaties functioneren is belangrijk voor trekkers van grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden. Deels om zelf toe te passen, maar ook om te kunnen begrijpen wat er om hen heen gebeurt en waarom organisaties of vertegenwoordigers van organisaties zich gedragen zoals ze zich gedragen. In paragraaf 4.2.1 worden daarom een aantal voor dit onderzoek relevante zaken over netwerken van organisaties beschreven. De inhoud van deze paragraaf maakt geen onderdeel uit van de in het kader van dit onderzoek ontwikkelde theorie, maar dient als opstap voor paragraaf 4.2.2 waarin een aantal typische *netwerkgerelateerde strategieën* worden beschreven die wél onderdeel uitmaken van de ontwikkelde theorie.

Onderlinge afhankelijkheid

Over netwerken van organisaties is volop gepubliceerd. Mandell (1988), Kickert e.a. (1997), Agranoff & McGuire (2003), Koppenjan & Klijn (2004), Bressers e.a. (2005) en De Bruin & Ten Heuvelhof (2007) beschrijven bijvoorbeeld dat een actor die in een netwerk iets wil veranderen afhankelijk is van de medewerking van andere actoren. Het is maar de vraag of deze andere actoren bereid zijn om een besluit tot verandering te steunen en, indien zij dat zijn, of zij allen op het juiste moment deze bereidheid

hebben. Wanneer een besluitvormingsproces in een netwerk moet plaatsvinden, betekent dit altijd dat er verschillende actoren bij de besluitvorming betrokken zijn. Deze hebben verschillende belangen en zijn van elkaar afhankelijk. De actoren zijn dus niet in staat om zelfstandig het probleem op te lossen. Zij dienen *samen te werken* om de *eigen* doelstellingen te realiseren; een besluitvormingsproces is alleen effectief indien het gezamenlijke besluitvorming is. Hierbij kan sprake zijn van veel onderlinge verschillen tussen de actoren waardoor samenwerking en gezamenlijke besluitvorming worden bemoeilijkt. Bepaalde actoren kunnen in bepaalde situaties in het geheel niet geïnteresseerd zijn in samenwerking bij de besluitvorming. Ook kan het aantal betrokken actoren kan in de loop van het besluitvormingsproces veranderen.

Inhoudelijke en procesmatige grilligheid

Het belangrijkste gevolg van het bovenstaande is dat besluitvormingsprocessen vaak grillig en ongestructureerd verlopen (Kickert e.a., 1997; Koppenjan & Klijn, 2004; De Bruin & Ten Heuvelhof, 2007). Dit geldt zowel qua inhoud als qua proces. De inhoud van een probleem en een oplossing verschuift voortdurend (zie ook paragraaf 4.2.2), bovendien kunnen oplossingen de probleemdefinities bepalen, in plaats van andersom. Nieuwe problemen en oplossingen kunnen gedurende het besluitvormingsproces worden ingebracht, bestaande problemen en oplossingen worden afgevoerd. Ook qua procesgang is er sprake van grilligheid: de besluitvorming heeft geen duidelijk begin- en eindpunt en verloopt in rondes, die elkaar onregelmatig opvolgen (zie ook paragraaf 4.2.2).

Belang en beperkingen van actoranalyse

Het zal duidelijk zijn dat een initiatiefnemer die een bepaald besluit wil nemen altijd een actor analyse zal moeten uitvoeren: wie zijn de belangrijkste spelers, wat zijn hun opvattingen en belangen en wat zijn hun machtsbronnen en relatienetwerken? (Bennet e.a., 1989; Van de Riet, 2003; Howlet & Margaran, 2006). Actoranalyse kent echter ook beperkingen. Opvattingen, belangen, machtsbronnen en relaties zijn niet altijd gemakkelijk te achterhalen. Anderzijds gedragen actoren in netwerken zich vaak strategisch (Koppenjan & Klijn, 2004). Strategisch gedrag houdt, kort samengevat, in dat gedragingen van een actor niet worden bepaald door inhoudelijke overwegingen, maar erop zijn gericht zijn machtsposities in het netwerk te verstevigen. Dit betekent dat in ons geval de aandacht verschuift van een actoranalyse als een eenmalige activiteit naar het voortdurend relaties onderhouden met zoveel mogelijk actoren, opdat een initiatiefnemer inzicht krijgt in de opvattingen, belangen, middelen en relaties van de andere actoren.

Selectieve activering en machtsposities

Het betrekken van andere partijen bij het besluitvormingsproces is in netwerken waarvan men afhankelijk is een noodzaak (Kickert e.a., 1997; Bressers, 2005). Een belangrijke punt daarbij is welke partijen betrokken worden en hoeveel macht deze krijgen. Het betrekken van alle partijen is vanwege de hoge interactiekosten zelden een optie. Hiertegenover staat de optie van *selectieve activering* van een netwerk: de selectie van partijen vergt een strategische keuze waarbij *machtsposities* een belangrijke rol spelen. Bij machtsposities kan onderscheid worden gemaakt tussen de posities van productiemacht en blokkademacht, en de diffuse machtspositie (De Bruin & Ten Heuvelhof, 2007).

Productiemacht houdt in dat een actor een positieve bijdrage kan leveren aan de realisatie van iets. Partijen met productiemacht zijn uiteraard noodzakelijk. De machtsbronnen waarover zij beschikken, zijn immers nodig om een besluit te nemen en vervolgens uit te voeren. Een vraag hierbij is hoeveel partijen over dezelfde machtsbron beschikken. Wanneer een initiatiefnemer voor de financiering van een plan volledig afhankelijk is van een partij, heeft deze partij uiteraard een sterke machtspositie. Om die reden is een belangrijke strategisch vraag voor een initiatiefnemer of er mogelijkheden zijn voor *multiple sourcing*.

Blokkademacht betekent dat een actor louter iets kan tegenhouden. Partijen met blokkademacht zijn niet en wel noodzakelijk voor besluitvorming. Niet noodzakelijk, omdat ze geen positieve bijdrage aan de besluitvorming kunnen leveren. De steun van deze partijen is wel noodzakelijk voor zover zij hun blokkademacht uitoefenen en besluitvorming dus tegenhouden. De belangrijkste vraag is daarom niet zozeer of zij betrokken moeten worden bij het proces, maar de vraag is onder welke condities zij zich coöperatief zullen gedragen.

Een diffuse machtspositie betekent dat het voor een initiatiefnemer onduidelijk is wat de machtspositie van een actor is, dat deze positie zich kan wijzigen of dat onduidelijk is of een actor van zijn machtsbronnen en relaties gebruik zal willen maken. Voor partijen met een diffuse machtspositie geldt dat nog moet blijken hoe sterk hun machtspositie is en over welke middelen zij beschikken. Zij kunnen zich ontwikkelen tot partijen met unieke voorzieningen, tot partijen met sterke blokkademacht of tot partijen die over geen enkele machtspositie beschikken (Pemberton, 2003). Om die reden is het van belang altijd de mogelijkheid te bieden om tijdens het proces nog toe te treden.

Besluitvorming en verandering

Een citaat uit De Bruin & Ten Heuvelhof (2007): ‘Veel *model talk* waarin besluitvorming een ordelijk proces is dat keurig in fasen verloopt, doet geen recht aan de werkelijkheid van het netwerk. Wie aan dergelijke modellen en *model talk* zijn veranderstrategieën ontleent, heeft weinig kans op succes. Vergelijk het met hardware en software: de veranderstrategie (de software) is niet compatible met de realiteit van besluitvorming (de hardware). Besluitvorming in een netwerk verloopt nu eenmaal vaak chaotisch en grillig en een veranderstrategie moet hiermee kunnen omgaan.’ (p. 6). In paragraaf 4.2.2 worden een aantal strategieën gepresenteerd die – zoals gesteld door de genoemde auteurs – ‘wél werken in een netwerk’.

4.2.2 Netwerkgerelateerde strategieën

In paragraaf 4.2.1 is duidelijk geworden dat besluitvorming in netwerken chaotisch en grillig *kan* verlopen en dat reguliere veranderstrategieën in dergelijke situaties te kort kunnen schieten. In de voorliggende paragraaf worden daarom een aantal typische *netwerkgerelateerde strategieën* beschreven die in plaats van of in aanvulling op meer reguliere veranderstrategieën kunnen worden ingezet. De genoemde strategieën zijn primair ontleend aan De Bruin & Ten Heuvelhof (2007).

Probleempercepties en priming

Een actor die een probleem definieert, zal zich ervan bewust moeten zijn dat ‘slechts’ sprake is van een probleemperceptie. Het probleem geeft het perspectief van de desbetreffende actor weer en het is nog maar de vraag of andere actoren eenzelfde probleemperceptie hebben (zie ook Dery, 1984). Als dat al zo is, kunnen actoren nog geheel verschillende opvattingen hebben over de urgentie van het probleem. Wellicht zijn er nog vele andere probleempercepties, die allemaal om voorrang strijden (zie ook Van de Graaf & Hoppe, 1996; Hisschemöller & Hoppe, 2001). Wanneer probleempercepties centraal staan, dan zal een actor de probleemperceptie van andere actoren moeten beïnvloeden (zie ook Van Buuren, 2006). Inhoudelijke analyses kunnen hierbij een rol spelen: als uit een inhoudelijke analyse blijkt dat sprake is van een probleem met een alarmerend grote omvang, dan zal dit de probleemperceptie van veel actoren beïnvloeden. Wanneer inhoudelijke analyses ontoereikend zijn, zal de aandacht verschuiven naar strategieën om de probleemperceptie van actoren te beïnvloeden (zie ook Koppenjan & Klijn, 2004). Een voorbeeld hiervan is de strategie van *priming* – letterlijk: in de grondverf zetten - die ertoe dient dat een gewenste probleemperceptie beter ‘dekt en houdt’.

Brede probleemformulering

Een te scherpe probleemaafbakening kan in een proces disfunctioneel zijn (zie ook Edelenbos e.a., 2003). Immers, hoe scherper een probleem is afgebakend, des te minder steun er voor een probleemdefinitie zal zijn. Het is in veel gevallen verstandiger om een probleem breed te formuleren en eventueel te koppelen aan andere problemen. Een degelijke brede formulering van een probleem betekent immers dat er voor actoren aantrekkelijke elementen aan kunnen zitten. Een dergelijke formulering is meer dan een in het vage laten van wat het probleem is. Door het probleem breed te formuleren, kunnen andere partijen hun belangen inbrengen.

Complexiteitsverhoging

In een procesbenadering kan complexiteitsverhoging zinvol zijn: naarmate meer problemen en oplossingen in een besluitvormingsproces een rol spelen, is het eenvoudiger om deze te koppelen en te ontkoppelen. Het is ook eenvoudiger om een package deal te maken. Complexiteitsreductie en decompositie isoleren problemen en oplossingen. Per probleem of per oplossing kunnen hierdoor one-issue, ja/nee-situaties ontstaan, die in een netwerk niet bevorderlijk zijn voor goede en efficiënte besluitvorming

Koppel de oplossing aan het probleem van andere actoren of ontkoppel het ervan

Wie de problemen van een andere actor kent en deze actor nodig heeft, kan de eigen oplossing koppelen aan het probleem van de andere actor. De Bruin & Ten Heuvelhof geven het voorbeeld van een havenbedrijf dat een nieuw industriegebied wil ontwikkelen in verband met ruimtetekort in het bestaande havengebied. Het havenbedrijf heeft hierbij de steun nodig van een minister die heel andere prioriteiten heeft. In het voorbeeld is sprake van een nijpend tekort aan luchthavencapaciteit en er is een sterke *sense of urgency* bij de minister dat dit probleem dient te worden opgelost. Het havenbedrijf zou kunnen voorstellen in het nieuwe industriegebied een landingsbaan te maken, waardoor de nationale luchthavencapaciteit wordt uitgebreid. Het gevolg hiervan is dat het nieuwe industriegebied plotsklaps een oplossing is geworden voor het probleem van de minister. De kans dat deze zijn steun zal verlenen aan dit nieuwe gebied neemt hierdoor toe. Problemen worden dus aan oplossingen gekoppeld, indien de steun van andere partijen voor deze oplossing hierdoor toeneemt. Ontkoppelen kan ook, indien een koppeling de probleemoplossing in de weg staat.

Wacht op de 'window of opportunity'

Het moment waarop een probleem wordt geformuleerd is een strategische keuze. Er zijn allerlei situaties denkbaar, waarin een probleem weinig of juist veel kans op een

oplossing maakt. Bijvoorbeeld omdat er veel concurrerende problemen zijn, waardoor er onvoldoende attentie is. Het wachten is op het moment dat de agenda minder goed gevuld is. Of omdat de sense of urgency bij andere partijen in het netwerk is beperkt. Het is wellicht zaak om eerst te investeren in een sense of urgency bij de andere partijen door de strategie van priming. Ook kan het zijn dat het probleem niet 'sexy' is, het appelleert bijvoorbeeld niet aan de tijdsgeest of aan de vigerende strategische agenda. De Bruin & Ten Heuvelhof noemen op dit punt het voorbeeld van privacybescherming. Pleidooien voor privacybescherming hebben minder kans op steun in een tijdperk waarin angst is voor terroristische aanslagen dan in rustiger tijden. Wie daarentegen problemen agendeert die iets met veiligheid van doen hebben, heeft een goede kans dat de window of opportunity wel openstaat.

Doelen worden geformuleerd tijdens het proces

In een netwerk is een doelstelling vaak een momentopname (Herweijer, 2003). Partijen formuleren een doelstelling, maar het is goed mogelijk dat er tijdens het proces een andere doelstelling wordt geformuleerd. Partijen leren immers. Zij kunnen *positioneel* leren: het wordt hen duidelijk voor welke doelen er wel en voor welke doelen er geen steun bestaat. Zij kunnen *inhoudelijk* leren: door de informatie die tijdens het proces vrijkomt, zien zij wellicht nieuwe kansen en kunnen zij dus nieuwe doelen formuleren. In een project geeft een doel richting aan het handelen van actoren, in een proces gaan actoren op zoek naar doelen, die voldoende steun hebben (positioneel) en die inhoudelijk aantrekkelijk zijn (inhoudelijk). Het is zelfs goed mogelijk dat partijen hun doelstellingen pas aan het einde van het proces formuleren, als er geen leerprocessen meer zijn. Nu is doelloze besluitvorming vaak niet mogelijk. Er zal iets van een doelstelling geformuleerd moeten worden, willen partijen in beweging komen. De opgave is om deze zodanig te formuleren, dat ze aantrekkelijk is voor de andere actoren. Hier kunnen *goalstretching* en *naming and framing* aan bijdragen.

Goalstretching

Evenals bij de probleemformulering, geldt dat doelstellingen zodanig breed moeten zijn geformuleerd, dat ze voldoende herkenbaar zijn voor een kritische massa actoren. Is dit niet het geval, dan kan het stretchen van een doelstelling gewenst zijn. Doelstellingen zijn dan ook niet of niet uitsluitend gerelateerd aan een probleemdefinitie, maar (ook) aan de betrokken stakeholders: deze moeten zich in voldoende mate kunnen herkennen in de doelformulering. Hoe breder de doelstelling, hoe groter de kans dat deze voor hen iets aantrekkelijks heeft.

Naming and framing

Bij *naming and framing* gaat het om de vraag in welke taal een doelstelling wordt gevat. In een procesbenadering wordt de *framing* van een doelstelling bepaald door de vraag of hiervoor steun kan worden verworven bij andere actoren (Schon, 1987). In het verlengde hiervan ligt de strategie van *multi-targeting*. Wanneer het mogelijk is om eenzelfde actie aan meer doelen te koppelen neemt de kans op steun toe.

Randvoorwaarden ontstaan en zijn flexibel

Het doelzoekend karakter van een besluitvormingsproces heeft ook gevolgen voor de randvoorwaarden die hieraan worden gesteld. Randvoorwaarden kunnen in een netwerk alleen een rol spelen als de partijen het over de randvoorwaarden eens zijn. Bij onenigheid hierover kunnen deze niet anders dan het resultaat van onderhandelingen zijn (zie ook Van de Riet, 2003). Zijn er toch randvoorwaarden, dan kunnen partijen gedurende het proces leren dat de afgesproken randvoorwaarden bepaalde probleemperecepties of oplossingen blokkeren, hetgeen reden kan zijn de afgesproken randvoorwaarden ter discussie te stellen. In een netwerk is dus enige terughoudendheid vereist met het stellen van randvoorwaarden die als een muur om het besluitvormingsproces heen staan.

De noodzaak van negotiated knowledge

In netwerken spelen 'ongestructureerde' problemen een belangrijke rol. De essentie van dit type problemen is dat ze *niet objectiveerbaar* zijn. De informatie die aan de probleemanalyse ten grondslag ligt, is altijd discutabel of vatbaar voor geschillen (vanwege gehanteerde data, methoden, systeemgrenzen, zie ook Van de Graaf & Hoppe, 1996; Hisschemöller & Hoppe, 2001). Bovendien vergt een probleemanalyse altijd normatieve keuzes die eveneens aanvechtbaar zijn. De informatie waarmee een actor zijn probleemanalyse of zijn besluit onderbouwt, behoeft voor een andere actor dus in het geheel niet gezaghebbend te zijn. Voor ongestructureerde problemen bestaan dus geen objectieve oplossingen. Ongestructureerde problemen doen zich overal voor, maar hebben in netwerken een extra dimensie. De partijen in een netwerk hebben verschillende belangen en kennen dus een sterke prikkel om de informatie en probleemanalyse van andere partijen ter discussie te stellen (zie ook Koppenjan & Klijn, 2004). Dit impliceert dat het ongestructureerde karakter van een probleem in een netwerkachtige situatie vaak wordt uitvergroot. Dit levert een lastig dilemma op. Enerzijds is informatie noodzakelijk om een goed besluit te nemen, anderzijds is vaak geen sprake van objectieve, onbetwistbare informatie. De weg uit dit dilemma is dat partijen onderhandelen over de juistheid van de informatie (zie ook Van de Riet, 2003). Wanneer iedere partij een eigen perspectief op een probleem heeft en over

relevante expertise beschikt, zullen partijen in interactie met elkaar tot vaststelling van de goede informatie moeten komen.

Strategisch informatie uitzetten

Informatie is een belangrijk machtsmiddel. Partijen die over bepaalde informatie beschikken, kunnen hiermee strategisch omgaan. Partijen kunnen bijvoorbeeld informatie strategisch uitzetten. Informatie die voor een partij begunstigend is, wordt door die partij uitvergroet en voorafgaand aan de besluitvorming uitgezet in het netwerk. Informatie die ten nadele van deze partij is, wordt gebagatelliseerd. Ook kunnen partijen informatie selectief uitzetten in een netwerk. Bepaalde actoren worden wel en anderen worden niet geïnformeerd, om de onderhandelingspositie te versterken. Actoren zullen zich ervan bewust moeten zijn dat ook anderen strategisch omgaan met informatie. Informatievoorziening vergt dan ook altijd check and double check in het netwerk: altijd is de vraag of informatie wellicht op strategische gronden is uitgezet.

Nice to know informatievergaring

Besluitvorming in een netwerk verloopt grillig en ogenschijnlijk chaotisch. In een netwerk is informatievergaring op basis van het *nice to know* principe daarom effectiever dan *need to know* informatievergaring. Nice to know informatievergaring ontbeert een duidelijke focus. Een actor probeert via zijn relaties zo veel mogelijk informatie uit het netwerk te krijgen, ook wanneer niet meteen duidelijk is waar deze informatie toe dient. De besluitvorming verloopt immers grillig, dus zijn er altijd onvermoede kansen of barrières. Hoe meer informatie een partij heeft, hoe beter zij met deze grilligheid kan omgaan. Ze weet wat de problemen van andere actoren zijn en kan hierdoor de eigen oplossing makkelijker koppelen aan de problemen van anderen. Ze weet, bijvoorbeeld, welke issues andere partijen beroeren en kan hierdoor een voor deze partijen aantrekkelijke *multi-issue agenda* opstellen.

Wachten op voldoende attentie

Een belangrijke manifestatie van het grillige verloop van besluitvorming is dat de actoren in een netwerk op bepaalde momenten ontvankelijk zullen zijn voor informatie en op andere momenten zich voor nieuwe informatie zullen afsluiten. De vraag wanneer zij ontvankelijk of gesloten zijn, is voor een belangrijk deel afhankelijk van de wijze waarop het proces van de besluitvorming verloopt. Zo is het denkbaar dat partijen ontvankelijk zijn voor nieuwe informatie wanneer sprake is van een patstelling in het besluitvormingsproces. Nieuwe informatie kan er immers toe leiden dat de posities van de partijen zich wijzigen en dat het besluitvormingsproces weer op gang komt.

Wanneer partijen in een moeizaam proces tot consensus zijn gekomen, kan nieuwe informatie de consensus verstoren en is er voor hen een sterke prikkel om zich hiervoor af te sluiten. Bij elk van deze mechanismen geldt dat de impact van informatie in een besluitvormingsproces niet alleen wordt bepaald door de inhoud van de informatie, maar ook door het moment waarop deze in het proces wordt ingebracht en door de attentie van de actoren in het netwerk (Coyle, 1999). De strategische vraag is altijd of er voor bepaalde informatie voldoende attentie zal zijn in een netwerk. Zo niet, dan kan het onverstandig zijn de informatie uit te zetten. Ze heeft dan geen waarde en kan haar toekomstige waarde verliezen.

Aftikken

Besluitvorming in een netwerk is een resultaat van een proces, waarin partijen over een groot aantal issues hebben onderhandeld. De formele vaststelling van de package zal veelal geen verrassing meer zijn voor deze partijen. Ze hebben hun issues opgevoerd, het proces van overleg en onderhandeling doorgemaakt en een pakket ontworpen. Formele besluitvorming is een kwestie van 'aftikken': het reeds uitonderhandelde besluit moet formeel worden bevestigd. De formele besluitvorming zal hiermee, anders dan in een project benadering, niet meer richtinggevend zijn. De richting is reeds bepaald in het proces, dat aan de formele besluitvorming is voorafgegaan. Besluiten-als-resultaat-van-een-proces kunnen soms worden vastgelegd als het formele beleid of als een formeel plan. Een beleid of een plan is dan niet, zoals in een hiërarchische omgeving, het begin van een proces van uitvoering en actie, maar het resultaat van een dergelijk proces.

Besluitvorming is een ongoing process

In netwerken betekent een formeel besluit vrijwel nooit het einde van een besluitvormingsproces. In een onderhandeling over de issues A-D, kunnen de verliezers ten aanzien van issue A bij de besluitvorming over B, C of D worden gecompenseerd. De besluitvorming over A lijkt afgerond, maar beïnvloedt in werkelijkheid de besluitvorming over B-D. Partijen kunnen van dit mechanisme actief gebruik maken: zij accepteren verlies ten aanzien van issue A onder voorwaarde dat zij gecompenseerd worden tijdens de besluitvorming over issue B. Besluitvorming is hiermee een *ongoing proces*. Besluitvorming over B laat zich niet begrijpen zonder inzicht in de besluitvorming over A, terwijl de besluitvorming over A wellicht ook weer beïnvloed is door eerdere besluitvormingsprocessen.

Open besluit

In een hiërarchie is het aantrekkelijk om een besluit geheel ‘dicht’ te timmeren: een gedetailleerd besluit, dat weinig ruimte biedt, is een belangrijke garantie dat de uitvoering conform het besluit verloopt. In een netwerk is een besluit veelal een package deal. Een dergelijke deal heeft in principe een win-winkarakter: voor alle partijen is de winst groter dan het verlies. Dit win-winkarakter is de garantie dat uitvoering conform het besluit verloopt. Iedere partij heeft immers belang bij een dergelijke uitvoering. Besluitvorming kan ook een win-losespel zijn: bepaalde partijen winnen niet. Is sprake van een win-losespel dan ontnemt een dichtgetimmerd besluit de verliezende partij ieder perspectief op winst en kan het voor deze partij een prikkel zijn iedere kans om de uitvoering te frustreren aan te grijpen. We spreken van *open besluitvorming* wanneer bepaalde opties nog worden open gehouden, waardoor er voor iedere partij nog kansen zijn in de toekomst. Open besluitvorming heeft in een netwerk een positieve connotatie: het is een prikkel voor coöperatief gedrag.

Tempowisselingen

Projectmatige besluitvorming kenmerkt zich vaak door een cruciale rol voor planningen. Vooraf wordt aangegeven welke aspecten van de besluitvorming wanneer moeten zijn afgerond. Plannen en deadlines in een netwerk kunnen de onderhandelingspositie van een actor verzwakken. Procesmatige besluitvorming zal zich veelal kenmerken door tempowisselingen. Soms kan vertraging verstandig zijn, in afwachting van voldoende attentie of van een *window of opportunity*: een plotselinge kans op een koppeling aan een nieuw probleem of een nieuwe oplossing (Kingdon, 1995). Wanneer een dergelijke *window* opengaat, kunnen actoren een proces plotseling versnellen en een groot aantal koppelingen realiseren.

Besluit volgt actie. Vermijd formele besluitvorming

Het kan soms verstandig zijn om formele besluitvorming te vermijden. Soms bieden processen de mogelijkheden om als partijen gezamenlijk actie te ondernemen, zonder dat hieraan voorafgaand een besluit nodig is. Deze partijen kunnen dan op een eenvoudige manier hun belangen realiseren. Wanneer zij geen actie ondernemen, maar formele besluitvorming afwachten, nemen zij twee risico's: hun actie loopt vertraging op en de kans bestaat dat het voorstel niet ongeschonden door de formele besluitvorming komt. Besluitvorming impliceert immers dat ook andere partijen attentie geven aan de voorgenomen actie. Dit is risicovol, met name wanneer vooraf niet duidelijk is of zij steun zullen verlenen aan deze actie.

Uitvoering is een nieuwe ronde, dus zijn er nieuwe kansen

Zeker wanneer besluiten niet zijn dichtgetimmerd, maar ruimte bieden, is uitvoering een nieuwe ronde in het proces van overleg en onderhandeling, die dus nieuwe kansen biedt voor de betrokken partijen (zie ook Teisman, 1992 en 2001; Koppenjan & Klijn, 2004). Zij kunnen proberen het besluit te herdefiniëren, uitvoering uit te stellen, het besluit op een andere manier uit te voeren dan bedoeld. Bovendien kunnen zich nieuwe kansen voordoen, die wellicht een geheel ander besluit vergen of het volledig terugdraaien van het besluit. Actoren in een netwerk die weten dat uitvoering ‘slechts’ een nieuwe ronde in het proces is, kunnen hierop ook anticiperen. Processen van overleg en onderhandeling kunnen hoge kosten met zich mee brengen: ze kosten soms veel tijd, ze kunnen relaties met andere partijen aantasten, terwijl er geen garantie is dat ze tot succes zullen leiden. Het kan aantrekkelijk zijn voor actoren om zich in deze processen passief op te stellen, in de wetenschap dat er in de fase van uitvoering nog voldoende ruimte is om de eigen belangen te realiseren. Een bijkomend voordeel kan zijn dat een partij die zich passief heeft opgesteld en hierdoor weinig winst heeft binnengehaald, nog enig krediet kan hebben bij de andere partij. Een partij die bij het vaststellen van de package deal veel winst heeft verworven, staat misschien wel minder sterk bij de uitvoering.

Ook uitvoering vergt strategische keuzes. Creëer points of no return

Actoren die belang hebben bij de uitvoering van een pakket besluiten, zullen bevreesd zijn voor een aantal van de voornoemde strategieën. Wanneer een pakket besluiten is genomen en andere actoren de uitvoering slechts als een nieuwe onderhandelingsronde zien of proberen de besluiten te ontdooien, kan dit de belangen van anderen aantasten. Het risico van deze strategieën is overigens beperkt indien voldoende actoren belang hebben bij een uitvoering in overeenstemming met de besluiten. De actor die dan tracht opnieuw te onderhandelen, stelt zijn relaties met een groot aantal actoren in de waagschaal, hetgeen onverstandig is in een netwerk van *repetitieve interdependenties*. Een andere strategie is dat in het proces van uitvoering *points of no return* worden gecreëerd. De Bruin & Ten Heuvelhof illustreren dit met behulp van een voorbeeld waarin is besloten een spoorlijn van A naar B aan te leggen, een traject van 200 kilometer. Dertig kilometer voor B kan de lijn via C of via D lopen. Na langdurige onderhandelingen is besloten dat de lijn via C zal lopen, hoewel hier veel verzet tegen was. De uitvoering van dit besluit kan als een strategische activiteit worden gedefinieerd. Het kan zaak zijn om niet te lang te wachten met de aanleg van de lijn bij C, hoewel dit vanuit operationeel perspectief misschien niet logisch is. Zolang er bij C geen bouwactiviteiten zijn verricht, is er immers de kans dat de tracékeuze opnieuw ter discussie komt. Aanleg bij C beperkt de mogelijkheden hiertoe, omdat er een point of no return is gecreëerd.

Ter afronding

In paragraaf 4.2.2 zijn een aantal typische *netwerkgerelateerde strategieën* beschreven grotendeels ontleend aan De Bruin & Ten Heuvelhof (2007) die in plaats van of in aanvulling op meer reguliere veranderstrategieën kunnen worden ingezet. Deze strategieën worden in de in het kader van dit onderzoek ontwikkelde theorie in paragraaf 5.3.3 in box 5.4 aan trekkers aangereikt voor het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen.

4.2.3 Prikkel tot samenwerking

Bij de literatuurverkenning zijn meerdere publicaties aangetroffen waarin wordt geschreven over prikkels tot samenwerking c.q. over prikkels tot verandering in watergovernance, bijvoorbeeld Imperial (2001), Bressers & Kuks (2003) en Huxham & Vangen (2006).

Omdat de prikkels tot samenwerking die in de in het kader van dit onderzoek ontwikkelde theorie worden gehanteerd (zie paragraaf 5.3.3, box 5.4) zijn ontleend aan Bressers & Kuks (2003), volgt hieronder een korte beschrijving van in deze publicatie vermelde prikkels.

Gebaseerd op een vergelijkende studie tussen vierentwintig cases in zes landen hebben Bressers & Kuks een aantal factoren geïdentificeerd die tot verandering in watergovernance kunnen leiden, waarbij onderscheid is gemaakt in prikkels en omstandigheden. Hieraan ligt de redenering ten grondslag dat de prikkels alleen tot verandering kunnen leiden als de omstandigheden gunstig zijn. Bressers & Kuks gaan uit van de volgende prikkels tot verandering:

1. Beleids- en wettelijke druk vanuit de EU;
2. Beleids- en wettelijke druk vanuit de nationale overheden;
3. Probleemdruk;
4. Overige pressies, bijvoorbeeld van maatschappelijke organisaties (NGO's).

De omstandigheden waaronder prikkels tot verandering kunnen leiden zijn daarbij in vijf categorieën ingedeeld, dit zijn

1. Ervaring met samenwerking;
2. Gezamenlijk probleembesef;
3. Besef van gemeenschappelijke kansen;
4. Geloofwaardige alternatieve dreiging;
5. Gunstige wettelijke voorwaarden.

Een opmerking bij de door Bressers & Kuks (2003) gehanteerde indeling in prikkels en omstandigheden: ‘besef van gemeenschappelijke kansen’ is opgenomen als een voor verandering gunstige omstandigheid. Gemeenschappelijke kansen op zich kunnen in voorkomende gevallen ook als prikkel tot samenwerking fungeren.

4.2.4 Samenwerkinggerelateerde thema's

Bij de literatuurverkenning zijn meerdere publicaties aangetroffen die gaan over een aantal uiteenlopende thema's die kunnen gaan spelen wanneer een samenwerkingsproces eenmaal op gang is gebracht. Voorbeelden hiervan zijn Gray (1989), Bardach (1998), Dyer & Singh (1998), Linden (2002) en Huxham & Vangen (2006).

Voor een breed en samenhangend overzicht van deze thema's worden trekkers in de in het kader van dit onderzoek ontwikkelde theorie in paragraaf 5.3.3 in box 5.4 verwezen naar de zogenaamde *collaborative advantage theorie* van Huxham & Vangen (2006). Onderstaand volgt een overzicht van de voor dit onderzoek relevante delen van deze theorie. Om geen afbreuk te doen aan het gedachtegoed van Huxham & Vangen, zijn de beschreven delen van de betreffende theorie goeddeels een op een overgenomen.

De collaborative advantage theorie is gebaseerd op een periode van vijftien jaar onderzoek naar samenwerking tussen organisaties: partnerships, allianties, joint ventures, diverse typen netwerken, diverse vormen van contracting & outsourcing, gezamenlijke werkgroepen enzovoorts. De theorie is geconstrueerd rondom een aantal zogenaamde *themes of collaborative practice*: elkaar *overlappende* thema's die gedurende de vijftien jaren van onderzoek naar voren zijn gekomen als succes- en faalfactoren voor samenwerking in de praktijk. Onder de oppervlakte van deze thema's bevinden zich *dieperliggende issues*. Omdat de thema's overlappen kunnen dieperliggende issues verband houden met meerdere thema's.

Huxham & Vangen presenteren hun theorie aan de hand van een zevental perspectieven op samenwerking. Een aantal van de bovengenoemde themes of collaborative practice zijn als het ware ‘verpakt’ in deze zeven perspectieven, de overige thema's komen aan bod in een vijftal tekstboxen.

Perspectief 1: We moeten gemeenschappelijke doelen vaststellen, maar kunnen het niet eens worden

De algemene opinie suggereert dat wanneer organisaties samen gaan werken het goed is om een helder beeld te hebben waar deze toe dient te leiden, het liefst in de vorm van gemeenschappelijke doelen, en minimaal in de vorm van verenigbare afzonderlijke doelen. De praktijk laat echter zien dat vanwege de uiteenlopende agenda's van de betrokken organisaties en individuen het vaak moeilijk is om tot overeenstemming over de doelen van de samenwerking te komen.

Er zijn meerdere redenen (lees *dieperliggende issues*) waarom het vaak moeilijk is om tot overeenstemming te komen. Organisaties komen bijvoorbeeld bij elkaar en brengen middelen en expertise in, die in potentie kunnen leiden tot collaborative advantage. De organisaties hebben echter uiteenlopende redenen om mee te doen, waardoor hun vertegenwoordigers gericht zijn op het bereiken van verschillende vormen van output. Soms leidt het verschil in doelen tot *conflicts of interest* tussen de betrokken organisaties.

Daarnaast kan het bereiken van de gemeenschappelijke doelen voor sommige organisaties een voorwaarde zijn om de eigen doelen te kunnen realiseren, terwijl andere organisaties veel minder geïnteresseerd en misschien alleen maar – en wellicht met tegenzin – meedoen als gevolg van externe druk. Hierdoor ontstaan vaak spanningen: sommige organisaties zijn erg geïnteresseerd om de gezamenlijke agenda te beïnvloeden en te controleren, terwijl anderen met tegenzin middelen en dergelijke ter beschikking stellen.

Ook geldt dat betrokken vertegenwoordigers van de organisaties zijn aangeschoven met uiteenlopende verwachtingen, ambities en inzichten in wat gezamenlijk dient te worden bereikt. Op het eerste oog mag het zo lijken dat de partners zich alleen maar met de gemeenschappelijke doelen bezig behoeven te houden, in werkelijkheid kunnen doelen op organisatieniveau of op persoonlijk niveau een overeenkomst in de weg staan doordat ze verwarring, onbegrip en conflicts of interest veroorzaken.

Daarbij komt nog dat maar een deel van de uiteenlopende doelen expliciet zal zijn, een ander deel wordt vaak ook niet uitgesproken. Deze laatste doelen worden door sommige deelnemers als vanzelfsprekend verondersteld terwijl andere deelnemers ze niet herkennen, of ze blijven bewust verborgen.

Managen van doelen in de praktijk

In figuur 4.2 is een raamwerk opgenomen dat kan worden gebruikt om een beter zicht te krijgen op de uiteenlopende doelen van een deelnemer. Natuurlijk zullen vaak niet alle doelen bekend zijn, maar er is niks op tegen om na te denken over andermans verborgen agenda.

<i>Perspectief per deelnemer</i>	<i>Expliciet</i>	<i>Verondersteld</i>	<i>Verborgen</i>
Gezamenlijke doelen			Niet van toepassing
Organisatie doelen			
Persoonlijke doelen			

Figuur 4.2 Een raamwerk om de doelen beter te begrijpen (Huxham & Vangen, 2006)

Door het raamwerk in te vullen voor verschillende deelnemers wordt een indruk verkregen van de uiteenlopende doelen die in het spel zijn. Vaak zal de conclusie vervolgens zijn dat het lastig is om te voldoen aan de wens naar heldere gemeenschappelijke doelen. Hier speelt een belangrijk management dilemma, namelijk dat heldere gemeenschappelijke doelen wel richting geven aan de samenwerking, maar in een open discussie over doelen ook onoverbrugbare verschillen kunnen worden aangeboord. Moeilijkheden die voortkomen uit de noodzaak om over professionele en natuurlijke taalverschillen, en organisatiecultuurverschillen en professionele cultuurverschillen heen te communiceren, zullen het onderhandelingsproces niet ondersteunen. Vergelijkbaar zullen zorgen over de verantwoording die deelnemers aan de eigen organisaties of andere instituties moeten afleggen het voor individuen niet gemakkelijk maken om compromissen te sluiten. Vaak is de enigste praktische manier om voortgang te boeken gewoon maar met een actie te starten, zonder dat er volledige overeenstemming is over de doelen. Dit onder het motto *find a way of stating the aims so that none of the parties can disagree*.

Box 4.3 Taal en cultuur

Naast verschillende doelen brengen de partijen ook uiteenlopende werkculturen, ideologieën en procedures in de samenwerking in. Ze zijn daarom geneigd taken op verschillende wijzen uit te voeren. Ogenschijnlijk triviale of routinematige zaken zoals bijvoorbeeld het afspreken van de tariefniveaus voor in te zetten stafmedewerkers kosten daardoor vaak erg veel tijd.

Evenals de praktische problemen die kunnen ontstaan doordat voldaan moet worden aan de normen van meerdere organisaties, kunnen culturele en ideologische verschillen substantiële communicatieproblemen veroorzaken doordat 'feiten' verschillend geïnterpreteerd worden. Dit probleem zal worden verergerd door taalproblemen.

In geval van grensoverschrijdende samenwerking vormen de verschillende moedertalen een voor de hand liggend probleem. Ook wanneer partijen tamelijk vloeiend elkaars taal spreken, bestaat altijd het risico dat gevoelige boodschappen over bijvoorbeeld doelen of cultuur niet overkomen. Minder in het oog springend maar in dit kader zeker niet minder belangrijk, is het feit dat deelnemers vanuit verschillende beroepsvelden overeenkomstige situaties met behulp van uiteenlopend vakjargon beschrijven.

Een voorbeeld hiervan zijn politie, sociaal werkers en opvoedkundigen: drie partijen die regelmatig hun werk op elkaar moeten afstemmen, maar sterk verschillende vakjargons kennen. Daarnaast hebben ze ook nog eens sterk uiteenlopende doelen, culturen en procedures. Samenwerkingsverbanden die meerdere industriële sectoren bestrijken hebben vaak te maken met vergelijkbare problemen; dit zijn vaak ook juist het soort problemen dat ten grondslag ligt aan problemen die spelen bij industriële overnames. Samenwerkingsvormen die publiek-private-vrijwillige samenwerking behelzen zijn uitermate gevoelig voor problemen. De wijze waarop partijen in dergelijke gevallen elkaars interventies interpreteren wordt zondermeer beïnvloed door alle genoemde factoren. Het is daarom niet zo verbazingwekkend dat dit type samenwerking in het positieve geval uitloopt op langdurige processen van verduidelijking en in het negatieve geval uitloopt in verwarring en stagnatie.

Perspectief 2: Delen van macht is belangrijk, maar mensen gedragen zich daar niet naar

Het gezegde 'wie betaalt, die bepaalt' suggereert dat diegenen die niet over de budgetten gaan, automatisch verstoken zijn van macht. Objectief bekeken lijkt dit in de praktijk vaak op gespannen voet met 'de werkelijkheid' te staan. De meeste partijen beschikken immers al minimaal over de macht om uit de samenwerking te stappen. Mensen gedragen zich echter vaak alsof het bovengenoemde spreekwoord van 'wie betaalt, die bepaalt' wel degelijk werkelijkheid is, en vertonen daarbij vaak defensief en agressief gedrag.

Wanneer we kijken naar waar macht daadwerkelijk ingezet wordt om de manier waarop samenwerkingsactiviteiten worden uitonderhandeld en uitgevoerd, te beïnvloeden, dan kunnen een aantal *points of power* – aangrijpingspunten om macht uit te oefenen – worden geïdentificeerd. Veel van deze punten komen voor op microniveau binnen de samenwerking, en zijn vaak niet expliciet in beeld bij de direct betrokkenen. Een voorbeeld van een dergelijk punt is de naamgeving van een samenwerkingsverband, omdat de naamgeving waarschijnlijk op een gegeven moment invloed gaat uitoefenen op wat het samenwerkingsverband wel of niet gaat doen. Degenen die betrokken zijn bij het naamgevingproces verkeren derhalve op dat moment in een – vanuit het oogpunt van macht – sterke positie. Andere voorbeelden houden verband met het

uitnodigen van partijen om deel te nemen aan een samenwerkingsverband; degenen die betrokken zijn bij de selectie van toetreders verkeren klaarblijkelijk op dat moment in een positie met macht, hoewel diegenen die over het toetredingsbeleid gaan in een nog sterkere positie verkeren. Wie uitgenodigd zouden moeten worden staat overigens centraal in het thema 'democratie en gelijkheid' waarvan een overzicht is opgenomen in box 4.8.

Veel points of power houden verband met *communicatieprocessen*. Een hele set van voorbeelden is te ontleen aan de arrangementen rond bijeenkomsten. Bij een bijeenkomst verkeert degene die de rol van voorzitter of facilitator vervult in een positie met macht, althans zolang de bijeenkomst duurt. Een subtielere en wellicht meer significante machtspositie wordt bekleed door degenen die gaan over de vraag wie voorzit of faciliteert. Degenen die over de locatie van een bijeenkomst gaan, beschikken ook over een zekere macht, zeker als ze kunnen beslissen of de bijeenkomst al dan niet bij een bepaalde deelnemer gaat plaatsvinden. Maar ook degenen die mogen beslissen over het moment waarop een bijeenkomst plaatsvindt, kunnen daar macht aan ontleen.

Een belangrijk kenmerk van points of power is dat ze *niet statisch* zijn. Binnen samenwerkingsverbanden verschuift de macht continu. Voorafgaand aan de opstartfase verkeert degene die de contracten moet opstellen en fondsen moet binnen halen in een sterke positie. Tijdens de opstartfase, wanneer de budgetten beschikbaar zijn, zit veel macht meer bij degenen die aangesteld zijn om het samenwerkingsverband te beheren: zij hebben in die fase veel invloed op de richting en werkprocessen. Het is veelal pas in een later stadium dat de daadwerkelijke leden actief worden en de kans krijgen macht uit te oefenen.

Minder aantoonbaar, maar erg significant, zijn de *continue verschuivingen van macht* gedurende alle fasen. Bijvoorbeeld, de macht van netwerkmanagers in de periodes tussen bijeenkomsten, omdat zij zich in deze periodes vaak als enige volledig aan het netwerk kunnen wijden en in de regel ook toegang hebben tot de voor het netwerk beschikbare middelen. Bij bijeenkomsten verschuift de macht echter richting de deelnemers, die dan beslissen over nieuwe leden, tijden en locaties van te houden bijeenkomsten en die *dán* ook hun invloed kunnen uitoefenen bij het maken van afspraken ten aanzien van acties. Anderen die minder direct betrokken zijn, zoals facilitators en consultants, kunnen af en toe gedurende korte perioden machtsposities bekleden. Externe invloeden, zoals die van overheden, kunnen soms extreem sterk zijn op de korte termijn wanneer bijvoorbeeld een rapportage of een respons op een initiatief gevraagd wordt.

Management van macht in de praktijk

Op zich zijn issues die te maken hebben met 'wie betaalt, die bepaalt' significant, maar er zijn veel meer aangrijpingspunten van waaruit in de praktijk macht wordt uitgeoefend. Voor alle deelnemers is er wel eens een moment waarop ze in meer of mindere mate macht kunnen uitoefenen en zijn er regelmatig kansen om hun machtspositie in het samenwerkingsverband te versterken. Het concept van *points of power* begrijpen en het verkennen van deze punten maakt het mogelijk om uit te vinden waar en wanneer andere deelnemers bewust of onbewust macht uitoefenen, en waar en wanneer de overige deelnemers het gevoel kunnen krijgen dat er macht door anderen wordt uitgeoefend. Het maakt het ook mogelijk na te denken over waar en wanneer zelf bewust macht uit te oefenen. Het geven van follow-up aan deze inzichten vraagt echter de bereidheid te accepteren dat manipulatief gedrag acceptabel is, iets waarvan sommigen zullen zeggen dat het niet past in de geest van samenwerking.

Box 4.4 Compromissen

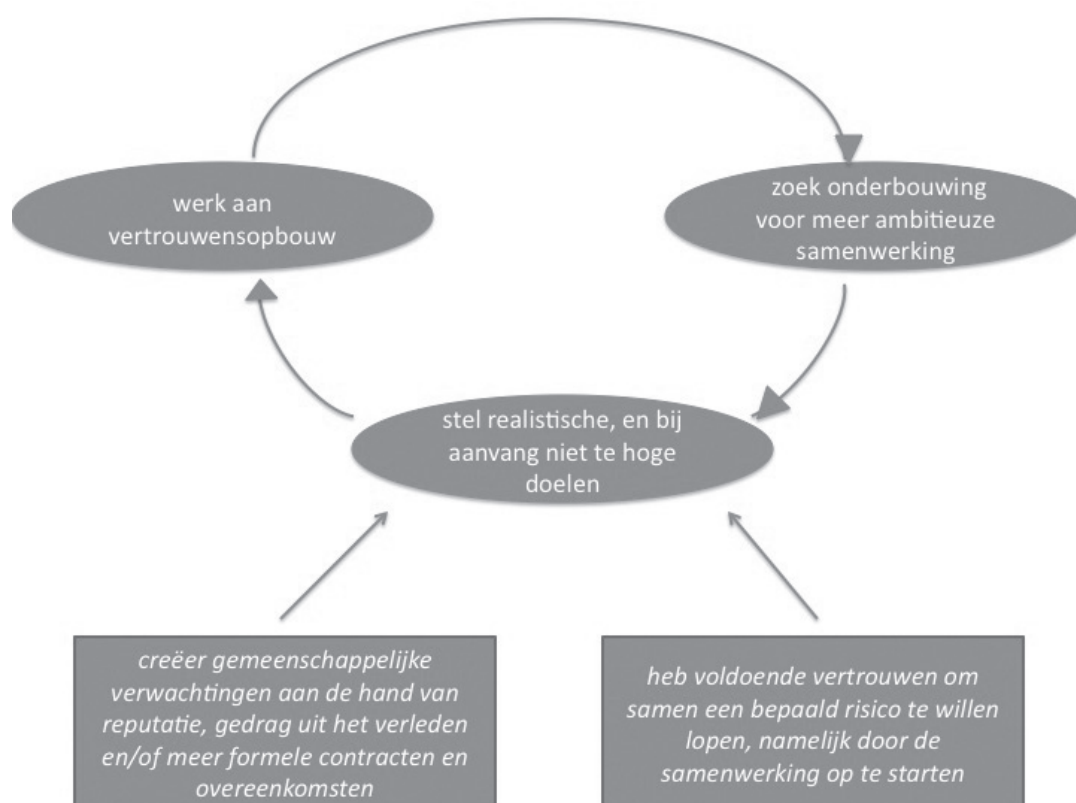
In de tekst is al genoemd dat de bereidheid om compromissen te sluiten ten aanzien van verschillende agenda's van essentieel belang is om vooruitgang te boeken in samenwerkingsverbanden. Daarnaast noemen mensen die bij samenwerkingsverbanden betrokken zijn vaak de noodzaak om compromissen te sluiten ten aanzien van uiteenlopende werkmethoden, organisatieculturen en persoonlijke werkstijlen.

De noodzaak tot het sluiten van compromissen komt voort uit het feit dat organisaties verschillend van elkaar zijn. Naast uiteenlopende doelen, hebben ze ook uiteenlopende culturele waarden en normen. Dit kan betekenen dat zaken die in een alleenstaande organisatie triviaal of routine zijn, in een samenwerkingsverband heel veel tijd in beslag kunnen nemen doordat er ten aanzien van deze zaken naar compromissen gezocht moet worden waar alle deelnemers zich in kunnen vinden.

Er ontstaan ook veel moeilijkheden doordat in veel samenwerkingsverbanden mensen uit uiteenlopende disciplines met elkaar moeten samenwerken. Mensen uit de kinderopvang kennen bijvoorbeeld vaak heel andere waarden, doelen en werkstijlen dan mensen bij de politie, in de gezondheidszorg, in het onderwijs en bij de lokale overheid, en toch moeten ze in de praktijk veel met mensen uit deze sectoren samenwerken.

Perspectief 3: Vertrouwen is noodzakelijk voor succesvolle samenwerking, maar bij ons is dit er niet

Vaak wordt gesteld dat vertrouwen een voorwaarde is voor succesvolle samenwerking. In de praktijk blijkt echter dat een vertrouwensrelatie tussen samenwerkingspartners vaak een ideaalbeeld is en dat het vertrekpunt eerder wantrouwen dan vertrouwen is. Vaak verkeren deelnemers niet in de luxe positie om hun samenwerkingspartners uit te kunnen kiezen: onder druk van door de overheid opgelegd beleid of om hele praktische redenen, worden partners geacht samen te werken terwijl er sprake is van onvoldoende vertrouwen. Dit suggereert dat het verstandig is om aandacht te besteden aan het opbouwen van vertrouwen tussen partners. Een manier van denken over het opbouwen van vertrouwen is te ontleen aan de in figuur 4.5 voorgestelde loop.



Figuur 4.5 De loop voor het opbouwen van vertrouwen (Huxham & Vangen, 2006)

In de bovenstaande loop wordt er vanuit gegaan dat er voor het opbouwen van een vertrouwensrelatie twee belangrijke beginvoorwaarden zijn. De eerste heeft te maken met het bepalen van de gemeenschappelijke verwachtingen ten aanzien van de samenwerking. Uitgangspunten voor het vaststellen van gemeenschappelijke doelen kunnen zijn: reputatie, gedrag in het verleden en/of meer formele contracten en overeenkomsten. De tweede beginvoorwaarde heeft te maken met het nemen van risico's. De redenatie daarbij is dat partners elkaar voldoende moeten vertrouwen om samen een bepaald risico te willen nemen om de samenwerking op te starten. Wanneer aan deze twee beginvoorwaarden kan worden voldaan, kan de loop in werking worden gesteld. Het vertrouwen kan dan geleidelijk worden opgebouwd door realistische – en in het begin niet te hoog gegrepen – doelen te stellen die met een redelijke mate van zekerheid zullen worden gerealiseerd. Dit versterkt het vertrouwen tussen partners en verschaft een basis voor een meer ambitieuze samenwerking.

Management van vertrouwen in de praktijk

De praktische conclusie die aan figuur 4.5 ontleend kan worden lijkt veel op die van de gemeenschappelijke doelen: het is handig om met een kleine en hanteerbare actie te starten en vervolgens het vertrouwen langzaam maar zeker op te bouwen.

Deze incrementele benadering van vertrouwensopbouw kan natuurlijk niet worden toegepast wanneer er zich een groot doel voordoet dat onmiddellijk bereikt dient te worden. In dat soortgevallen zal het bepalen van de gemeenschappelijke doelen en het nemen van risico's gelijktijdig gemanaged moeten worden, ondersteund door andere activiteiten om het vertrouwen op te bouwen. In de meeste gevallen is een incrementele opbouw van vertrouwen in principe aan te bevelen.

Box 4.6 Communicatie

Het thema communicatie houdt verband met het thema compromissen. Het pleiten voor goede communicatie is heel gangbaar bij diegenen die ervaring hebben met samenwerking. Vaak wordt daarbij onderscheid gemaakt in drie communicatiekanalen: de communicatie tussen de mensen binnen de kern van een samenwerkingsverband, de communicatie tussen de kerngroep en de overige betrokken organisaties en de communicatie tussen het samenwerkingsverband en de wereld daarbuiten.

Een belangrijk issue bij de communicatie binnen de kerngroep is taal. Wat voor de een normaal taalgebruik is, kan door een ander als typisch vakjargon worden ervaren. Dit kan spelen tussen professionals uit verschillende disciplines, maar ook tussen professionals en vrijwilligers en tussen professionals en vertegenwoordigers van maatschappelijke groeperingen. Wanneer het in het laatste geval gaat om vertegenwoordigers van etnische groeperingen, en de betreffende vertegenwoordigers de voertaal van het samenwerkingsverband niet goed beheersen, kunnen communicatieproblemen snel optreden.

Ook wanneer er geen sprake is van serieuze problemen met jargon of taal kunnen communicatieproblemen nog steeds optreden. Dit omdat mensen met uiteenlopende achtergronden hetgeen wat gezegd wordt heel verschillend kunnen interpreteren. Mensen die in de praktijk bij samenwerking betrokken zijn, benadrukken vaak dat het goed is dat deelnemers uit de kerngroep bij elkaar checken of iedereen hetzelfde beeld heeft bij wat er gezegd wordt en op dit punt ook tolerant naar elkaar toe te zijn.

Goede communicatie binnen de kerngroep is dus niet vanzelfsprekend. Hetzelfde geldt voor de communicatie tussen de kerngroep en de overige betrokken organisaties. Deze communicatie is vaak tijdrovend, maar wordt tegelijkertijd van essentieel belang geacht in termen van het vroegtijdig spotten van onenigheid en het verkrijgen van vertrouwen, commitment, support en middelen van de afzonderlijke organisaties.

Voor samenwerkingsverbanden die zijn opgericht om maatschappelijke problemen op lokaal niveau te tackelen, wordt de communicatie tussen het samenwerkingsverband en de lokale gemeenschap als zijnde van vitaal belang gezien. Dit om het samenwerkingsverband op de hoogte te houden van wat er in de gemeenschap leeft en om een goede relatie met de gemeenschap te verkrijgen en/of te houden.

Perspectief 4: Wij zijn partnerschappen en alles wat daar bij hoort beu

Een van de dingen die bij onderzoek naar samenwerking tussen organisaties opvalt, is hoe vaak duidelijkheid over wie nu precies de deelnemers zijn ontbreekt. Deelnemers produceren desgevraagd lijstjes met namen van de overige deelnemers die niet met elkaar overeenkomen, en de betrokken staffunctionaris die een centrale rol in het samenwerkingsverband vervult is niet in staat om alle deelnemers op te noemen zonder er zijn formele stukken op na te slaan. Twee dieperliggende issues dragen hier aan bij. De eerste heeft te maken met het commitment dat personen of organisaties ten aanzien van een samenwerkingsverband hebben en de status die ze binnen het netwerk bekleden. Het tweede dieperliggende issue betreft de onduidelijkheid die er vaak heerst of iemand als individu of namens een organisatie deelneemt.

Het gebrek aan duidelijkheid wie de partners zijn wordt vaak verergerd door de complexiteit die het hebben van grotere aantallen samenwerkingsrelaties met zich mee brengt. Huxham & Vangen verwijzen bij dit punt naar het voorbeeld van een elektronicafabrikant die bij ongeveer 400 strategische allianties betrokken is. In de publieke sector liggen deze aantallen lager, maar is wel degelijk ook sprake van partnership fatigue door het grote aantal overleggen dat met de daar gebezigde samenwerkingsverbanden gepaard gaat.

Betrokkenheid bij meerdere samenwerkingsverbanden kent nog andere consequenties dan samenwerkingsmoeheid. Een daarvan is dat deelnemers soms proberen agenda's van uiteenlopende samenwerkingsverbanden met elkaar te verbinden omdat zij verbanden of overlap (menen te) zien, zonder dat ze het geheel overzien. Een andere consequentie kan zijn dat soms niet duidelijk is of iemand namens zijn eigen organisatie spreekt, of namens een ander samenwerkingsverband.

In aanvulling op de complexiteit van het aantal samenwerkingverbanden is er veelal ook nog de complexiteit van de netwerken van samenwerkingsverbanden van organisaties. Bijvoorbeeld de situatie waarin een gemeente die deelneemt aan samenwerkingsverbanden A, B en C, en die via deze verbanden ook weer betrokken is bij een samenwerkingsverband D, waar A, B en C deel van uitmaken. In een extreem geval is de betreffende gemeente zelf ook nog lid van samenwerkingsverband D. Veel netwerken van samenwerkingsverbanden hebben een hiërarchisch karakter in de zin dat samenwerkingsverbanden lid zijn van ook een ander 'hoger' samenwerkingsverband. Voorbeelden: een joint venture die onderdeel uitmaakt van een strategische alliantie, handelsverenigingen die hun leden vertegenwoordigen in beleidsnetwerken enzovoorts.

Management van ambiguïteit en complexiteit in de praktijk

Het is lastig voor managers om in te stemmen met doelen, wederzijds begrip op te bouwen, macht te managen en de banden met partners aan te halen wanneer ze niet ondubbelzinnig weten wie hun partners zijn. Even zozeer is het lastig samenwerkingsverbanden te managen binnen complexe systemen waarin verschillende elementen elkaar beïnvloeden maar waar weinig duidelijkheid bestaat over de aard van deze beïnvloeding.

Het in kaart brengen van de verschillende relationele verbanden met behulp van relatiediagrammen kan op dit punt zinvol zijn, maar het moge duidelijk zijn dat dit niet de dubbelzinnigheid en onzekerheid volledig teniet kan doen. Leren de ambiguïteit

en complexiteit te identificeren, ermee te leven en voortgang te boeken is wellicht de belangrijkste uitdaging in het kader van dit perspectief.

Box 4.7 Verantwoording

... Autonomie om te handelen ... vergroot de snelheid waarmee acties door een samenwerkingsverband kunnen worden uitgevoerd. Dit concept, samen met de keerzijde ervan - verantwoording - lijken centraal te staan bij *collaborative inertia*.

De noodzaak voor leden van de kerngroep om verantwoording af te leggen aan hun eigen organisatie beïnvloedt in de praktijk vaak hun bereidheid om in te stemmen met bepaalde acties van het samenwerkingsverband (Friend, 1990). Vaak moet er eerst met de achterbanorganisatie overlegd worden voordat er ingestemd kan worden met een besluit van het samenwerkingsverband. Daar staat tegenover dat organisaties, doordat ze deel uitmaken van een samenwerkingsverband, niet langer volledig vrij zijn om te handelen voor zover het om het doel van het samenwerkingsverband gaat (Batsleer & Randall, 1993). Vaak zullen organisaties in dit soort gevallen met de andere partijen in het samenwerkingsverband willen overleggen alvorens ze tot actie over gaan. Dit creëert een gebrek aan autonomie voor zowel de individuele organisaties als voor het samenwerkingsverband, dat uiteindelijk kan leiden tot *collaborative inertia*.

Individuele organisaties proberen soms deze *collaborative inertia* te doorbreken door buiten de kerngroep om contact te leggen met andere deelnemende organisaties. Wanneer de communicatie goed is en er een voldoende mate van vertrouwen is kan dit een effectieve manier zijn om verder te komen.

Perspectief 5: Alles blijft veranderen

Vaak wordt er over samenwerkingsverbanden gesproken alsof stabiliteit bij de leden vanzelfsprekend is, voor zover het althans over een overzichtelijk tijdvak gaat. In de praktijk blijkt dit vaak anders te liggen, meerdere issues hebben hier mee van doen. Intern, maar vaak ook extern opgelegde veranderingen in beleid veroorzaken regelmatig *herstructurering van deelnemers*. Samenvoeging en opsplitsing, nieuwe start-ups en beëindigingen, overnames en verkopen zijn veel voorkomende fenomenen, die op hun beurt vaak weer invloed hebben op de samenwerkingsverbanden waar de betreffende organisaties in deelnemen.

Veranderingen in het beleid bij individuele deelnemers kunnen het *doel van de samenwerking* beïnvloeden. Deze veranderingen kunnen intern geïnitieerd zijn, bijvoorbeeld als resultaat van een herziening van de strategische visie. Maar ook extern, bijvoorbeeld als gevolg van overheidsbeleid of als gevolg van marktverstoring. Beide gevallen impliceren een verandering van de relevantie van de samenwerking voor de deelnemers. Wellicht worden er andere werkwijzen van het samenwerkingsverband gevraagd, mogelijk treden er deelnemers uit en/of treden er nieuwe deelnemers toe. Een andere bron van verandering heeft te maken met het feit dat individuele personen van positie kunnen veranderen. Relaties tussen individuele personen zijn in samenwerkingsverbanden vaak van fundamenteel belang om iets voor elkaar te krijgen, dit maakt samenwerkingsverbanden erg gevoelig voor veranderingen in de posities van individuele personen.

Naast de bovengenoemde aanleidingen tot verandering kennen samenwerkingsverbanden sowieso ook een eigen onderliggende dynamiek. Wanneer namelijk het oorspronkelijke doel van een samenwerkingsverband is bereikt, is er vaak behoefte aan het opstellen en uitvoeren van een gezamenlijke vervolgagenda. In de regel zullen hierbij andere eisen aan de deelnemers gesteld worden.

Alle organisaties zijn dynamisch in de zin dat ze geleidelijk zullen transformeren. Samenwerkingsverbanden zijn echter gevoelig voor de transformaties binnen elk van de deelnemende organisaties en kunnen daardoor heel snel veranderen. Huxham & Vangen verwijzen op dit punt naar het voorbeeld van een samenwerkingsverband met oorspronkelijk een ambigue structuur en veel deelnemers, dat in een periode van drie jaar drie identificeerbare reïncarnaties doormaakte en eindigde als een zeer overzichtelijk partnerschap van twee organisaties. Het doel van dit partnerschap was substantieel anders dan, maar nog steeds wel gerelateerd aan dat van het oorspronkelijke samenwerkingsverband.

Management van samenwerkingsdynamiek in de praktijk

Het dynamische karakter van samenwerkingsverbanden maakt de in figuur 3.4 getoonde loop voor het opbouwen van vertrouwen erg kwetsbaar. Alle pogingen die zijn besteed om wederzijds begrip te kweken en vertrouwen op te bouwen, kunnen bijvoorbeeld voor niets zijn geweest door een verandering in de structuur van een belangrijke deelnemende organisatie of door een functieverandering van een belangrijk individu. Een praktische conclusie voor degenen die willen dat een samenwerking slaagt, is dat zich ontwikkelende samenwerkingsrelaties permanent aandacht nodig hebben: ‘Treat jointly managed schemes as fragile plants which need careful *nurturing* until they have taken organizational root.’

Perspectief 6: Leiderschap is niet altijd in de handen van de deelnemers

Gegeven de tot nu toe besproken moeilijkheden die gepaard kunnen gaan met samenwerkingsverbanden, lijkt het issue van leiderschap hoogst relevant. Omdat binnen samenwerkingsverbanden geen sprake is van traditionele hiërarchieën, is het zinvol om leiderschap meer in de algemene zin te beschouwen dan in de zin van het rijk van senior directieleden of prominente publieke figuren. Huxham & Vangen beschouwen leiderschap meer als iets dat verband houdt met *de mechanismes die leiden tot de daadwerkelijke uitkomsten van een samenwerking*. Huxham & Vangen focussen in essentie dan ook op de vraag ‘*what makes things happen?*’ en komen daarmee terecht bij de totstandkoming en de uitvoering van het beleid en de activiteitenagenda van samenwerkingsverbanden.

Wanneer er vanuit dit perspectief naar leiderschap wordt gekeken, is leiderschap verrassenderwijs *niet iets dat alleen maar door mensen wordt uitgeoefend*. Structuren en processen zijn bij het opstellen van agenda's even belangrijk als deelnemers van samenwerkingsverbanden. Zo zal bijvoorbeeld in geval van een partnerschap tussen twee organisaties de structuur zodanig moeten zijn dat beide partners goede toegang tot de agenda hebben, maar andere organisaties daarvan uitgesloten zijn. Heel anders ligt het bijvoorbeeld bij een samenwerkingsverband waar iedere organisatie die dat wil lid van kan worden en waar alle leden toegang hebben tot de agenda. In deze structuur kan het in de praktijk voor vertegenwoordigers moeilijk zijn om invloed op de agenda uit te oefenen. Iets vergelijkbaars geldt voor processen: zo is bijvoorbeeld in geval van een samenwerkingsverband waarbinnen grotendeels via open bijeenkomsten wordt gecommuniceerd de toegang tot de agenda substantieel anders geregeld dan in geval van een samenwerkingsverband waarbinnen de communicatie grotendeels via e-mail en/of telefoon verloopt. Kortom, de structuren en processen zijn goeddeels leidend bij het opstellen van agenda's. Natuurlijk kunnen ook deelnemers leidend zijn bij het opstellen van agenda's, meestal zijn dit dan emergente informele leiders – en dus geen leiders die opereren vanuit een positie op basis van autoriteit.

Structuren, processen en deelnemers kunnen worden beschouwd als uiteenlopende *media* waardoor *collaborative leadership* in de praktijk vormgegeven kan worden. Een belangrijk punt hierbij is dat voor alle drie media geldt dat ze grotendeel buiten de invloedssfeer van de deelnemers aan een samenwerkingsverband liggen. Structuren en processen worden soms van buiten het samenwerkingsverband opgelegd, bijvoorbeeld door de overheid, door een hoofdkantoor of door een financierende organisatie. Zelf wanneer dit niet het geval is komen structuren en processen vaak eerder voort uit voorafgaande acties dan dat ze expliciet door de deelnemers worden ontworpen. Zelfs in de context van 'deelnemers' als leiderschapsmedium is leiderschap niet uitsluitend een rol voor de deelnemers aan een samenwerkingsverband. Externe stakeholders zoals klanten of lokale publieke figuren zijn vaak in hoge mate medebepalend voor de richting van een partnerschap of een alliantie. Een sterk leidende rol is vaak ook weggelegd voor de ondersteunende staf die strikt genomen vaak geen deelnemers zijn.

Managen van leiderschapsmedia

Dit perspectief geeft het gemak aan waarmee deelnemers de controle over samenwerkingsverbanden kwijt kunnen raken. Het onderkennen dat dit in ieder geval deels onontkoombaar is, en onder omstandigheden datgene doen wat mogelijk is, is onderdeel van wat in de praktijk gedaan kan worden. Het in kaart brengen van de verschillende relationele verbanden kan helpen om de aard van de structuur te

ontdekken, dit als eerste stap om zicht te krijgen op de consequenties van de structuur voor het leiderschap.

Voor leiders die meer actief willen leiden betekent dit perspectief dat een deel van hun werk zal bestaan uit het ontwerpen van structuren en processen, en het monitoren van de performance en ontwikkeling daarvan. In het zevende en laatste perspectief wordt verder ingegaan op actief leiderschap.

Box 4.8 Democratie en gelijkwaardigheid

Er zijn tenminste *drie aspecten* te onderscheiden aan de manier waarop er over het begrip over democratie wordt gedacht.

Het *eerste aspect* heeft betrekking op wie bij de samenwerking betrokken dienen te worden. Iedereen die een belang heeft (Mattesich & Monsey 1992) betrekken is heel democratisch, maar heeft iedereen wel voldoende tijd te besteden om een goede deelnemer te zijn? Daarnaast is het met veel deelnemers ook lastiger om onderling te communiceren en te besluiten. Het vinden van de juiste balans tussen de omvang van de groep en een goede vertegenwoordiging van alle belangen wordt als een belangrijk punt gezien.

In de praktijk zijn maar heel weinig maatschappelijke samenwerkingsverbanden op doordachte wijze samengesteld. Desalniettemin blijkt uit onderzoek het belang van het bepalen van a) de voor het behalen van de doelen cruciale organisaties of personen, b) degenen die de effecten van deze doelen zullen bemerken, en c) de potentiële saboteurs (Eden, 1996). In een volledig democratische setting zouden al deze drie groepen betrokken moeten worden, om pragmatische redenen wordt hier in de praktijk meestal van afgeweken.

Een manier om over stakeholders te denken is door ze onder te verdelen in interne en externe stakeholders. Interne stakeholders maken deel uit van het samenwerkingsverband, externe stakeholders blijven er buiten (Finn, 1996). Interne stakeholders zullen moeten worden gevraagd om deel te nemen en zullen de neiging hebben daarbij over de doelen van het samenwerkingsverband te willen onderhandelen. Externe stakeholders zullen ook betrokken moeten worden, bijvoorbeeld middels een consultatie proces (klankbordgroepen etc.).

Het *tweede aspect* heeft te maken met het samenwerkingsproces zelf. Leden van maatschappelijke organisaties zijn vaak bezorgd of binnen samenwerkingsverbanden wel sprake is van echte democratische besluitvorming. Hiervan kan echter alleen maar sprake zijn wanneer iedereen altijd aanwezig is, in de praktijk blijkt dat vaak met name diegenen aanwezig zijn die een echt belang hebben bij hetgeen waarover beslist moet worden. Daarnaast zijn deelnemers er gevoelig voor wanneer iemand te zeer zijn stempel op de discussie wil drukken, desalniettemin zal er iemand als leider moeten fungeren. Deze beide punten geven aan dat volledig democratische besluitvorming lastig te realiseren is en dat de prijs voor een zuiver democratisch proces wel eens kan zijn dat niemand de verantwoordelijkheid voor de samenwerking op zich neemt.

Ook is er vaak zorg over gelijkwaardigheid en credits. Het onderkennen van een ieders bijdrage en ervoor zorgen dat iedereen deelt in de credits voor een gezamenlijk succes wordt als belangrijk punt gezien. Consequentie hiervan is dat er wordt afgesnoept van de credits van die deelnemers die daadwerkelijk het succes hebben bewerkstelligd. Het (her) verdelen van credits over alle leden van het samenwerkingsverband is om twee redenen belangrijk: door iedereen mee te laten delen wordt het samenwerkingsverband manifest, hetgeen goed is voor toekomstige financiering van het verband, daarnaast is het ook goed voor het moraal van de staf (Huxham & McDonald, 1992).

Het *derde aspect* heeft te maken met verantwoording en representativiteit. Deelnemende organisaties aan samenwerkingsverbanden worden vertegenwoordigd door personen. Deze personen zijn in hun handelen beperkt door wat hun eigen organisatie wil en soms ook door wat de achterban van hun eigen organisatie wil. Dit beperkt in hoge mate de vrijheid van samenwerkingsverbanden om naar eigen goeddunken te handelen. In box 4.6 is er op gewezen dat goede communicatie tussen de kerngroep en de overige organisaties essentieel is. Aan de andere kant kan dit de output van het samenwerkingsverband ernstig vertragen.

Een ander aspect van verantwoording is de representativiteit van een vertegenwoordiger. Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties beslissen vaak mee over standpunten die buiten de directe interessesfeer van hun achterban liggen. Voor andere deelnemers is het dan vaak de vraag hoe representatief het standpunt van de betreffende vertegenwoordiger is.

Perspectief 7: Leiderschapsactiviteiten gaan voortdurend gepaard met dilemma's en moeilijkheden

Organisaties of personen ontplooiën leiderschapsactiviteiten om een samenwerking verder te brengen in een richting die zij als zinvol beschouwen. Enerzijds beïnvloeden ze daarmee de uitkomsten van de gemeenschappelijke initiatieven. Anderzijds ondervinden ze bij hun inspanningen vaak dusdanig veel moeilijkheden dat de uitkomsten van hun leiderschapsactiviteiten er anders uitzien dan oorspronkelijk bedoeld.

In de praktijk blijkt dat veel van de activiteiten die worden ontplooid door degenen die tot doel hebben om leiding te geven aan samenwerkingsverbanden in de geest van samenwerking te zijn – *within the spirit of collaboration*. Dit soort activiteiten zijn vaak in hoge mate ondersteunend en hebben betrekking op het omarmen, versterken, betrekken en in beweging brengen van deelnemers. Dezelfde personen blijken zich echter vaak ook bezig te houden met activiteiten die *zo op het oog* veel minder samenwerkingsgericht zijn zoals het manipuleren van agenda's en bedrijven van politieke spelletjes. Activiteiten die door Huxham & Vangen gekarakteriseerd worden als *towards collaborative thuggery*, dus tegen het hufterige aan.

Managen van leiderschapsactiviteiten

Betekent het bovenstaande een dilemma tussen de ideologie van samenwerken en het noodzakelijk pragmatisme om zaken voor elkaar te krijgen? Niet noodzakelijkerwijs. De reeds gebruikte metafoor van het verzorgen van een plant kent ook meerdere gezichten. Vaak wordt erover gesproken in de context van het liefdevol verzorgen van een fragiel klein plantje. Maar wanneer het object van zorg in een door onkruid overwoekerde tuin staat die weer gezond moet worden gemaakt, dan zullen er tevens rigoureuzere technieken ingezet moeten worden zoals wieden, schoffelen enzovoorts. Huxham & Vangen geven aan er geen hard bewijs voor is, maar dat het er op lijkt dat meer succesvolle leiders beide leiderschapsstijlen hanteren, dus zowel *in de spirit of cooperation* als *towards collaborative thuggery*, hier veelvuldig tussen switchen en de beide stijlen vaak ook gelijktijdig hanteren.

Ter afronding van paragraaf 4.2

De *collaborative advantage theorie* van Huxham & Vangen (2006) geeft trekkers van grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden een goede doorkijk in de processen die spelen bij samenwerking tussen organisaties. De theorie verschaft echter geen precieze recepten voor *managerial action*, maar is ook niet als zodanig bedoeld. Het managen van samenwerking tussen organisaties is naar de mening van

Huxham & Vangen namelijk een *inexacte kunst* waar *veel eigen interpretatie* bij komt kijken. Inzicht in de aard van samenwerkings situaties is naar de mening van de beide auteurs een belangrijke grondslag voor deze interpretatie. De conceptuele handvaten uit de theorie zijn daarbij bedoeld om als basis te dienen voor wat als *thoughtful action* – doordacht handelen – wordt aangeduid. De in paragraaf 4.2.4 beschreven onderdelen van de *collaborative advantage theorie* worden in paragraaf 5.3.3 in box 2.4 aan trekkers aangereikt ten behoeve van het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen.

Uit de in paragraaf 4.2 gepresenteerde resultaten van de literatuurverkenning blijkt dat het *op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen* kan worden beschouwd als een *veranderingsproces*, waarbij sprake is van *veranderen in een multi-actorcontext*. Ook blijkt dat dit type veranderingsprocessen slechts in beperkte mate aanstuurbaar zijn, en dat er weinig concreets beschikbaar is waar trekkers van grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden zich bij het aansturen van dit soort veranderingsprocessen aan vast kunnen houden. Om trekkers op dit punt van meer ammunities te kunnen voorzien wordt in paragraaf 4.5 gekeken of ‘de spelregels’ voor het aansturen van veranderingsprocessen *binnen enkelvoudige organisaties* trekkers houvast kunnen bieden bij het aansturen van veranderingsprocessen *bij meervoudige organisaties*.

In paragraaf 4.2.5 is duidelijk geworden dat leiderschap *niet iets is dat alleen maar door mensen wordt uitgeoefend*, maar dat *structuren en processen* daarbij een soms even belangrijke rol kunnen vervullen. In de volgende subparagraaf wordt daarom ingezoomd op de meer organisatiekundige kant van samenwerking tussen organisaties.

4.3 Vormgeven van samenwerkingsverbanden

Deze paragraaf is direct gekoppeld aan de vierde onderzoeksvraag. Deze luidde ‘op welke wijze kunnen samenwerkingsverbanden van organisaties vorm worden gegeven?’.

Om een beeld te krijgen van waar het bij het vormgeven van samenwerkingsverbanden om gaat, komen in de volgende vier subparagrafen achtereenvolgens de grondvormen van samenwerking, het organiseren tussen organisaties, de rol van bestuurders in samenwerkingsverbanden en het managen van samenwerkingsverbanden aan de orde.

4.3.1 De grondvormen van samenwerking

Kaats e.a. (2005) onderscheiden vier grondvormen van samenwerken: *transactioneel* samenwerken, *functioneel* samenwerken, *ondernemend* samenwerken en *verkennend* samenwerken.

Transactioneel samenwerken

Bij transactioneel samenwerken vormen transacties de kern van de samenwerking. De intentie is een productieproces of een keten te verbeteren door het efficiënt uitwisselen van mensen, producten, diensten en informatie. Partijen wisselen hiervoor structureel 'forecasting'-informatie uit, stemmen productie- en voorraadgegevens af en managen het voorraadbeheer. Dit type samenwerkingsverbanden wordt veel aangetroffen in inkoop- en leveranciersnetwerken.

Functioneel samenwerken

Bij functioneel samenwerken neemt de ene partner het management van een bedrijfsfunctie van de andere partner voor zijn rekening. Vaak gebeurt dit omdat de betreffende bedrijfsfunctie niet tot de kernactiviteiten behoort van de ene partner en verbetering mogelijk is door uitbesteding aan een andere partner voor wie de activiteiten wel tot de kerncompetentie behoren. De partners committeren zich in hoge mate aan elkaar en maken specifieke afspraken over de wijze waarop zij hun processen op elkaar afstemmen.

Ondernemend samenwerken

Ondernemend samenwerken vindt zijn oorsprong in de erkenning van organisaties dat zij strategische vernieuwing niet op eigen kracht kunnen bewerkstelligen, maar daarvoor een of meerdere complementaire partijen nodig hebben. Dit leidt tot een intensieve samenwerking waarbij de partners competenties en vaardigheden in verregaande mate delen. De partijen eisen daarbij volledig commitment van elkaar omdat veelal informatie, technologieën en kennis worden ingebracht die voor partners van strategisch belang zijn. De betrokken partijen zijn op het domein van de samenwerking in hoge mate gelijkwaardig. Dit veronderstelt niet dat partijen in omvang vergelijkbaar zijn, het is meer het gewicht dat partijen aan elkaars competenties toekennen waaruit die gelijkwaardigheid naar voren komt. Bij ondernemend samenwerken zijn samenwerkingsverbanden uit op *ontdekking en ontwikkeling*.

Verkennend samenwerken

Bij verkennend samenwerken zoeken organisaties die zich voor een gezamenlijke of vergelijkbare opdracht gesteld zien elkaar op en werken samen om hun kennisniveau

te vernieuwen. Door ervaringen en kennis uit te wisselen, leren organisaties van elkaar te leren en creëren ze gezonde voorwaarden voor het uitvoeren van de opdracht. De partijen zijn niet exclusief aan elkaar verbonden en zijn in hun samenwerking gelijkwaardig. Dat betekent ook hier niet dat de deelnemende organisaties even groot zijn, maar wel dat ze gelijkwaardig zijn omdat ze een vergelijkbare autoriteit bezitten op het terrein waarop wordt samengewerkt.

De bovengenoemde grondvormen dienen als archetypen te worden beschouwd, de meeste in de praktijk gehanteerde samenwerkingsmodellen zijn tussenvormen en ontlenen daarmee eigenschappen aan twee of meer van de genoemde grondvormen. Tussenvormen kunnen zich soms wijzigen in de tijd.

In geval van grensoverschrijdend regionaal waterbeheer is in de regel sprake van vormen van samenwerking die ergens *tussen verkennend en ondernemend samenwerken* in liggen. Zo is er bijvoorbeeld sprake van een vorm van samenwerking die neigt naar verkennend samenwerken wanneer het puur gaat om het gezamenlijke grensoverschrijdende regionale beheer van stroomgebieden of onderdelen daarvan: organisaties die zich voor een gezamenlijke opdracht gesteld zien zoeken elkaar op, wisselen informatie uit en maken afspraken over de manier waarop zij omgaan met bepaalde facetten van hun beleid. Er is in de regel sprake van een tussenvorm van verkennend en ondernemend samenwerken wanneer het niet alleen maar gaat om de onderlinge samenwerking tussen waterbeheerders aan weerszijden van de grens maar ook om de samenwerking van deze waterbeheerders met andere belanghebbende organisaties in de regio. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer grensoverschrijdend regionaal waterbeheer en gebiedsontwikkeling hand in hand gaan omdat alle deelnemers kansen zien.

De bovengenoemde grondvormen van samenwerking maken onderdeel uit van de in het kader van dit onderzoek ontwikkelde theorie: zie paragraaf 5.3.4, box 5.7.

4.3.2 Organiseren tussen organisaties

Tot stand brengen van samenwerkingsverbanden

Bijdeliteratuurverkenning zijn twee publicaties aangetroffen waarin modelbeschrijvingen zijn gepubliceerd voor het tot stand brengen van samenwerkingsverbanden in geval van *verkennend* en *ondernemend* samenwerken. Dit zijn Van der Molen (2001) voor ondernemend samenwerken en Kaats e.a. (2005) voor verkennend samenwerken, beide modellen kennen vijf fases die kunnen worden betiteld als 1) de oriëntatiefase,

2) de partner search fase, 3) de vormgevingsfase, 4) de fundraisingfase en 5) de realisatiefase. In beide modellen wordt voor elk van de genoemde fases beschreven wat de onderliggende activiteiten zijn. Onderstaand volgt een beschrijving van deze activiteiten.

In geval van verkennend samenwerken (Kaats e.a., 2005) geldt dat in de oriëntatie fase (fase 1) organisaties die zich voor een gezamenlijke of vergelijkbare opdracht gesteld zien elkaar opzoeken en nagaan of rond de betreffende opdracht al een samenwerkingsverband opereert. In de partner search fase (fase 2) wordt, wanneer er al een samenwerkingsverband functioneert, bekeken of toetreding mogelijk is. Zo niet dan wordt nagegaan welke organisaties cruciaal zijn om de samenwerking te laten slagen en wordt daarmee een initiërend beraad belegd. Tijdens de vormgevingsfase (fase 3) vindt eerst veel interactie plaats over een gemeenschappelijke visie en doelstelling, aansluitend wordt een agenda met activiteiten en projecten opgesteld die het doel van het samenwerkingsverband dichterbij moeten gaan brengen. In de fundraising fase (fase 4) worden afspraken gemaakt over wie welk deel gaat bijdragen in de kosten van de uitvoering van de in fase 3 opgestelde agenda. De uitvoeringsfase (fase 5) dient er toe om de opgestelde agenda met activiteiten en projecten uit te voeren.

In geval van ondernemend samenwerken geldt dat in de oriëntatiefase (fase 1) er gebrainstormd wordt aan de hand van een voorliggend idee (Van der Molen, 2001). Is het een goed idee? Is het technisch uitvoerbaar? Zou het financieel haalbaar kunnen zijn? Wat voor soort partners zijn nodig om het idee verder uit te werken? In de partner search fase (fase 2) wordt er gesproken met potentiële partners en kan worden besloten om als voorlopig samenwerkingsverband een projectformulering uit te gaan werken. In de vormgevingsfase (fase 3) worden de plannen vervolgens projectmatig opgetuigd en wordt de uiteindelijke haalbaarheid zo goed mogelijk ingeschat. In de fundraising fase (fase 4) worden de financiële middelen vergaard, eigen middelen en mogelijk ook subsidies. Ook kan het zijn dat er 'risicodragend geïnvesteerd' zal moeten worden, dat wil zeggen dat er geïnvesteerd zal moeten worden in zaken waarvan niet op voorhand vast te stellen is dat ze resultaat op zullen gaan leveren. Als alle lichten op groen staan kan worden overgegaan tot realisatie (fase 5).

De beide bovengenoemde modellen worden in de in het kader van dit onderzoek ontwikkelde theorie gecombineerd tot één model: zie paragraaf 5.3.4, figuur 5.8.

De inrichting van samenwerkingsverbanden

De inrichting van samenwerkingsverbanden kan sterk wisselen maar er is wel een *basisstructuur* waar te nemen (Kaats e.a., 2005). Deze basisstructuur bestaat uit *drie clusters* van organisaties: de *strategische kern*, de *complementaire ring* en de *vrije ruimte*.

De leden van de *strategische kern* vormen de stuwende kracht achter het samenwerkingsverband. Zij zetten de visie uit, bepalen de strategie, definiëren de toe- en uittredingsregels, de spelregels en de gedragscode en ontwikkelen gemeenschappelijke kennis. De strategische kern kan bestaan uit één of meer partijen. In publieke omgevingen ontleent een dominante partij haar positie vaak aan institutionele afspraken en/of wetgeving.

De leden van de *complementaire ring* vullen de 'strategische gaten' van de groep. Zij volgen de strategie van de strategische kern, adopteren spelregels en gedragscodes. De spelers in de complementaire ring hebben toegang tot kennis en informatie van het samenwerkingsverband, maar beschikken, in tegenstelling tot de deelnemers van de strategische kern, niet over de volledige set van kennis en informatie. De leden van de strategische kern bepalen welke informatie de leden van de complementaire ring ontvangen.

Organisaties in de vrije ruimte vullen operationele gaten van samenwerkingsverbanden met behulp van capaciteit, infrastructuur, diensten en onderdelen. Deze leden zijn niet strategisch gebonden en worden op transactionele basis bij het samenwerkingsverband betrokken. Zij delen in kennis en informatie voor hun specifieke bijdrage.

Een positie in de strategische kern behoeft voor organisaties niet per definitie een goede positie te betekenen. Opereren in de strategische kern brengt verantwoordelijkheid met zich mee, de bewegingsruimte is beperkt en het vraagt vaak een grote portie diplomatiek talent om gelijktijdig slagvaardig en betrouwbaar te zijn.

In tabel 4.9 worden enkele belangrijke inrichtingsprincipes in geval van verkennend en ondernemend samenwerken beschreven.

<i>Vraag</i>	<i>Verkennend samenwerken</i>	<i>Ondernemend samenwerken</i>
Hoe regelen we de onderlinge verhoudingen en welke rolverdeling past daar bij?	Partijen vinden elkaar op issues die stimulerend of voordelig zijn voor hun functioneren en waar ze elkaar kunnen versterken	Samen kunnen we iets slimmer/beter/goedkoper/... ontwikkelen, realiseren en/of verkopen dan afzonderlijk
Hoe organiseren we de gezamenlijke huishouding?	Kostendekkende inbreng om samenwerking te stimuleren en op gang te houden	Verdeling van risico's en resultaat, gezamenlijke budgettering en balans
Hoe regelen we de besluitvorming	Wederzijdse beïnvloeding; onderhandeling over statuten met diverse partijen; latere toetreders moeten 'aansluiten'	Gezamenlijke besluitvorming; bepalen van procedure voor besluitvorming
Welke prestatie-indicatoren hanteren we?	Mate waarin partijen hun bijdragen willen continueren.	Waardetoevoeging (balans input output in brede zin) voor ieder van de partijen; stroom van nieuwe initiatieven, en het gemak waarmee dezen operationeel gemaakt kunnen worden; lage transactiekosten.
Welke rollen beschouwen we als sleutelrollen in de samenwerking?	Faciliteren van professionals; verkenners en vormers.	Ondernemers en marketeers; creators.
Welke managementstijl is passend in de samenwerking?	Faciliterende managementstijl; resultaat komt voort uit interactie.	Ondernemende creatieve en ruimtescheppende managementstijl; 'idee leidt tot kans leidt tot succes'
In welke mate delen we informatie uit?	Open informatiehuishouding, gericht op het optimaliseren van kennisuitwisseling.	Gesloten informatie-uitwisseling, gericht op het ontwikkelen van; beschermen van een gezamenlijk initiatief.
Wat is de essentie van het werkproces in de samenwerking?	Organiseren van het communicatie- en interactieproces; kennismanagement.	Managen van het ontwikkelings- en marketing proces.

Tabel 4.9 Enkele belangrijke inrichtingsprincipes voor verkennend en ondernemend samenwerken (Kaats e.a., 2005)

De bovengenoemde basisstructuur voor de inrichting van samenwerkingsverbanden maakt onderdeel uit van de kennis die op dit punt aan trekkers wordt aangereikt in het kader van de in dit onderzoek ontwikkelde theorie (zie paragraaf 5.3.4, box 5.7).

4.3.3 De rol van bestuurders in samenwerkingsverbanden

De inhoud van deze paragraaf is ontleend aan het in 2008 afgeronde promotieonderzoek van Kaats & Opheij. Dit onderzoek was gericht op bestuurders uit de zorg en de gebouwde omgeving, met een reputatie op het gebied van samenwerking.

Uit het bovengenoemde onderzoek blijkt dat bestuurders van grote betekenis zijn voor het aangaan, vormen en onderhouden van samenwerkingsverbanden. Hun

persoonlijke beweegredenen spelen een belangrijke rol: mede op basis daarvan geven zij betekenis aan de samenwerking. Ook blijkt dat ze binnen hun context persoonlijke ruimte afbakenen, uitgaande van hun eigen visie en persoonlijke drijfveren. Binnen die ruimte nemen ze initiatieven die bij kunnen dragen tot persoonlijke en organisatiedoelstellingen. En ten slotte geven ze vorm aan eigen belang: zij doen in het samenwerkingsverband die dingen die voor hen van betekenis zijn. Deze drie conclusies worden onderstaand nader toegelicht.

Persoonlijke beweegredenen

Rationele argumenten vormen slechts een beperkt deel van de bestuurlijke beweegredenen voor samenwerken. Bestuurders worden in belangrijke mate gedreven door persoonlijke beweegredenen die ondermeer betrekking hebben op macht, de beste willen zijn, autonomie, een prestatie willen leveren, engagement, angst, spijt, vertrouwen, persoonlijke klik, gezien willen worden en persoonlijke reputatie. Iedere bestuurder heeft daarnaast zijn dilemma's bij het aangaan van en acteren in samenwerkingsverbanden, die verband houden met zijn visie op samenwerken, zijn persoonlijke positionering, zijn stijl van opereren in een context van samenwerking en zijn relatie met partners.

Rationele argumenten spelen vooral een rol 'op het podium', want bestuurders weten dat daar het verhaal in rationele termen verteld moet worden: op de bühne moet het verhaal 'rond' zijn want verhalen maken de werkelijkheid.

Binnen de context bakenen bestuurders een persoonlijke speelruimte af

Bestuurders die nauw betrokken zijn bij samenwerkingsverbanden drukken daar nadrukkelijk hun stempel op en doen ook hun eigen belang gelden. Zij beïnvloeden dus de context. Aan de andere kant beïnvloedt de context, zowel die van de sector als die van de eigen organisatie, ook de opstelling van de bestuurder. De kenmerken van de sectoren vinden hun weerslag in de beweegredenen, praktijkmodellen en voorkeursstijlen van bestuurders in samenwerkingsverbanden. De bestuurder en zijn omgeving beïnvloeden elkaar dus wederzijds.

Binnen hun context (sector, geografie, governance e.d.) bakenen bestuurders – al dan niet expliciet – voor zichzelf een speelruimte af waar zij 'hun gang kunnen gaan', 'leuke' dingen kunnen doen met 'leuke mensen' en zo een bijdrage kunnen leveren tot persoonlijke en organisatiedoelstellingen. Zij kunnen dus binnen die speelruimte relatief vrij en op basis van persoonlijke beweegredenen initiatieven en beslissingen nemen die ze ook in rationele termen voor het voetlicht kunnen brengen. Daarbuiten

is hun handelingsvrijheid beperkt en zijn de spelregels en normen van de context bepalend.

Betekenis geven aan eigen belang

Bestuurders doen dingen die voor hen van betekenis zijn en zijn geen belangeloze samenwerkers. Ze staan binnen de omgeving waarin ze opereren voor hun persoonlijk en organisatiebelang, en proberen vanuit dat belang macht en invloed te verwerven.

Bestuurders verwerven die macht en invloed op verschillende manieren: ze ontwikkelen een groot relatienetwerk, ze concentreren zich op de ontwikkeling van kennis, vaardigheden, opleiding en ze bewaken dat hun organisatie er beter van wordt (sociaal, cultureel en economisch kapitaal). Daarin onderscheiden bestuurders zich overigens van de in de literatuur genoemde *collaborative leaders* die als intermediair, zonder formele autoriteit of machtspositie, partijen bij elkaar brengen.

Het eigenbelang zit ook in het plezier dat bestuurders hebben in samenwerken. Samenwerken oefent op bestuurders een grote aantrekkingskracht uit. De interactie met potentiële partners creëert een ruimte waarin strategie en uitvoering, denken en doen, pionieren en realiseren dicht bij elkaar liggen. Samenwerken stelt hen ook in staat om in interactie met andere bestuurders nieuwe omgevingen te creëren.

De inhoud van deze paragraaf ligt mede ten grondslag aan hetgeen over de impact van bestuurders op samenwerkingsverbanden wordt gezegd in de in het kader van dit onderzoek ontwikkelde theorie (zie paragraaf 5.3.7).

4.3.4 Het vier-ballen-concept en de jongleurmetafoor

In de in het kader van dit onderzoek ontwikkelde theorie is het vormgeven van samenwerkingsverbanden opgehangen aan een viertal thema's waar de trekker zijn aandacht tegelijkertijd over moet verdelen, als een jongleur die vier ballen in de lucht moet zien te houden (zie de laatste alinea van paragraaf 5.2).

Westley (2002) gebruikt de metafoor van een jongleur die vier ballen in de lucht moet zien te houden. Het genoemde werk gaat over complexe adaptieve systemen, systemen die zich lastig laten aansturen vanwege de hoge mate van diversiteit, de continue verander- en leerprocessen en de complexe interdependenties die deze systemen eigen zijn. Westley geeft aan dat voor het managen van dit soort systemen, managers *vier belangrijke processen* in de lucht moeten zien te houden die *tegelijkertijd* moeten worden gemanaged. Ze typeert deze vier processen als 'recurrent enough to provide conceptual focus' (p. 337). In geval van adaptief beheer van ecosystemen,

zoals in de studie van Wesley, komen deze vier processen neer op het betrekken van de buitenwereld (managing out), het vinden van de juiste wegen binnen de eigen organisatie (managing in), het verder brengen van de inhoudelijke kennis (managing through) en het politieke proces (managing up).

Westley zegt over de metafoor van de jongleur 'It is helpful to envision these four kinds of strategies (lees 'processen') as four balls, which the effective manager seeking to harness complexity must juggle. Depending on his or her values and skills as well as his or her formal position and contextual factors, it is easy to drop one or more balls. Extending the metaphor, surprise may act like a sudden wind, looping a ball into a new dynamic, or like a sudden shift in terrain, which causes the juggler to lose his footing and his balance. The trick is to keep the eye on these four balls and somehow, with peripheral vision, *adjust* to those surprises as they may unfold, or, even better, *use* them like a good golfer or tennis player uses the wind.' (p. 338-339).

4.4 Omgaan met de effecten van staatsgrenzen

Deze paragraaf is direct gekoppeld aan de vijfde en laatste onderzoeksvraag. Deze luidde 'op welke wijze kan worden omgegaan met de effecten van staatsgrenzen?'

Om inzicht te krijgen in de effecten van grenzen bij grensoverschrijdende samenwerking tussen organisaties en wat dit voor trekkers van dit soort samenwerkingsverbanden betekent, wordt in deze paragraaf gebruik gemaakt van het *boundary work concept*.

Introductie

De term *boundary work* is voor het eerste gepubliceerd door Gieryn (1983). *Boundary work* is een soort van *verzamelbegrip* dat betrekking heeft op het *omgaan met uiteenlopende soorten grenzen*. Bijvoorbeeld grenzen tussen kennisgebieden, of grenzen tussen maatschappelijke sectoren, maar ook grenzen tussen staten. Bij het *omgaan met grenzen* kan gedacht worden aan het *neutraliseren* of het *overbruggen* van de *effecten van grenzen* (en soms ook het bewust in standhouden ervan).

In het *boundary work concept* is een belangrijke rol weggelegd voor de *boundary spanner*. Dit is een persoon of een groep mensen, of een organisatie die er voor zorgt dat de *effecten* van grenzen *geneutraliseerd* of *overbrugd* worden.

In de loop van de tijd zijn er diverse publicaties verschenen die hebben bijgedragen aan de verdieping van het *boundary work concept*. Veel hiervan gaan over *boundary spanning* in relatie tot *grenzen tussen maatschappelijke sectoren* en vertonen veel

overeenkomst met hetgeen reeds in paragraaf 3.1 over *managen in netwerken* en *managen van samenwerking* is geschreven. Laatstgenoemde publicaties worden hier daarom niet verder besproken, Huitema e.a. (2006) en Bressers & Lulofs (2010) bieden een goed overzicht over de inhoud ervan. In het vervolg van deze paragraaf worden *de effecten van staatsgrenzen* en *de rol van de trekker bij het omgaan met deze effecten* besproken.

De effecten van staatsgrenzen

Grenzen tussen staten gaan gepaard met allerhande overgangen, bijvoorbeeld overgangen in taal, in cultuur of in de wijze waarop het publieke bestuur is opgebouwd. In het *boundary work concept* wordt er a) van uitgegaan dat *sommige* van deze overgangen *kritisch* kunnen zijn voor samenwerking tussen organisaties aan weerszijden van de grens, en dat b) dit soort samenwerking (*deels*) kan stagneren wanneer bepaalde kritische overgangen niet geneutraliseerd of overbrugd kunnen worden.

De aanduiding ‘*kritisch*’ geeft in dit geval weer dat wanneer een overgang niet geneutraliseerd of overbrugd kan worden, de betreffende samenwerking (*deels*) kan stagneren. Wanneer neutralisatie of overbrugging wel mogelijk is, zal er in ieder geval geen stagnatie ten gevolg van deze overgang optreden. Of een overgang al dan niet als kritisch dient te worden beschouwd hangt af van de context (sector, regio). In hoofdstuk 5 worden, als onderdeel van het theoretisch kader, de overgangen beschreven die als kritisch voor grensoverschrijdend regionaal waterbeheer worden beschouwd.

In het *boundary work concept* wordt er vanuit gegaan dat de samenwerking op een gegeven moment (*deels*) kan stagneren wanneer een op dat moment kritische overgang niet kan worden overbrugd. Dat er sprake kan zijn van een *gedeeltelijke* in plaats van een *volledige stagnatie* komt doordat samenwerkingsrelaties tussen organisaties *meerdere dimensies* kennen. Whetten onderscheidt op dit punt zeven verschillende dimensies (1992).

<i>Dimensie</i>	<i>Betekenis</i>
Veelvoud	Het aantal uiteenlopende vormen van samenwerking dat twee organisaties verbindt
Stabiliteit	De mate waarin bepaalde typen relaties onveranderd voortduren
Standaardisatie	De mate van standaardisatie van de afspraken tussen de partners
Formalisering	De mate waarin de interactie tussen de partners is geformaliseerd
Intensiteit	De relatieve omvang van de aan de relatie bestede resources
Reciprociteit	De mate waarin de relatie symmetrisch of wederkerig is
Redundantie	De mate waarin het doel van de relatie uniek of overbodig is

Tabel 4.10 De zeven dimensies van samenwerkingsrelaties tussen organisaties
(Whetten, 1992)

Wanneer stagnatie op een van deze dimensies optreedt maar deze stagnatie kan worden *opgevangen op de overige dimensies*, zal dit een gedeeltelijke in plaats van een volledige stagnatie van de samenwerkingsrelatie tot gevolg hebben.

De rol van de trekker

Zoals genoemd is in het boundary work concept een belangrijke rol weggelegd voor de *boundary spanner*. Boundary spanners zijn in staat te voorkomen dat een samenwerking geheel of gedeeltelijk stagneert, en zijn in geval dit toch gebeurt in staat om deze op het betreffende punt weer vlot te trekken. In geval van grensoverschrijdende samenwerking tussen organisaties *is de trekker de eerst aangewezen persoon om de rol van boundary spanner te vervullen*.

Als boundary spanner is het voor trekkers van belang dat ze aan beide zijden van de grens als trekker geaccepteerd worden. Trekkers dienen op dit punt '*meerdere heren*' en zullen deze heren zo goed als mogelijk tevreden moeten stellen. Algemene opinie over het functioneren van een trekker wordt ook voor een groot deel bepaald door de wijze waarop *aan beide zijden van de grens* over de betreffende trekker gesproken wordt (Guston, 2001).

Als boundary spanner krijgen trekkers ook te maken met vragen op het gebied van *interculturele communicatie*. Ze zullen bij hun werkzaamheden immers moeten communiceren met deelnemers uit andere landen dan hun eigen land, ook zullen ze alert moeten zijn of de 'grensoverschrijdende' communicatie tussen de betrokken organisaties wel goed verloopt. Bij *interculturele communicatie* gaat het minder om het zich op de hoogte stellen van de precieze inhoud van de andere cultuur waarmee men te maken krijgt, als wel om het *ontwikkelen van de juiste instelling tegenover*

cultuurverschil (Tennekes, 1994). De laatstgenoemde stelling van Tennekes wordt nader toegelicht in de volgende twee alinea's.

Elk samenhangend beeld van een andere cultuur, hoe genuanceerd dat ook moge zijn, is altijd een vergaande reductie van de complexiteit van de culturele realiteit. Informatie over de inhoud van een cultuur is onmisbaar om een idee te vormen van wat men eventueel te verwachten heeft van mensen die uit die andere cultuur afkomstig zijn. *We hebben echter altijd met mensen en niet met culturen te maken.* Steeds weer blijkt dat de verwachtingen die we op basis van de beschikbare informatie over de inhoud van de betreffende cultuur hebben, niet uitkomen als we te maken krijgen met het feitelijke gedrag van mensen die uit die cultuur afkomstig zijn.

Dat is de reden waarom vooral het hebben van de juiste instelling zo belangrijk is. Tennekes bedoelt daarmee het rekening houden met de mogelijkheid dat de ander wel eens anders tegen de wereld zou kunnen aankijken dan jijzelf doet en het zich bewust worden van het niet vanzelfsprekende. Het gaat dus om het ruimte laten voor de eventualiteit dat de ander er geheel andere vanzelfsprekendheden op na zou kunnen houden. Succesvolle communicatie is slechts mogelijk als we een houding van openheid (en idealiter zelfs nieuwsgierigheid) ontwikkelen voor wat mensen afkomstig uit een andere cultuur 'weten' van de wereld, en de manieren waarop zij die ervaren en voelen. Vanuit zo'n instelling kan men snel op de hoogte raken van de cultuurverschillen die in de gegeven situatie klaarblijkelijk relevant zijn en ook optimaal gebruik maken van de informatie omtrent de andere cultuur waarover men reeds beschikt. Zodoende kunnen misverstand en onbegrip worden voorkomen, of indien ze zich toch voordoen, binnen hanteerbare grenzen worden gehouden.

Het gedachtegoed van Tennekes vormt een mooie opstap naar de *Duende-benadering* van samenwerking van Ietswaart (2008). Uitgangspunt van de Duende-benadering is dat samenwerkingsverbanden werkenderwijs ontwikkeld kunnen worden. Centraal daarbij staan aandacht, focus, vakmanschap, vertrouwen en passie. Door de energie die in het samenwerkingsverband wordt gestopt langs deze kernbegrippen te laten stromen ontstaan er momenten die zelfversterkend werken voor de samenwerking, vergelijkbaar met de momenten van Duende in een Flamenco dans. *Verschillen en contrasten tussen authenticiteiten*, zoals bijvoorbeeld cultuurverschillen, kunnen hierbij voor extra energie in het proces zorgen. Voor trekkers betekent dit dat de effecten van staatsgrenzen *niet altijd zonder meer geneutraliseerd of overbrugd* behoeven te worden, maar dat deze effecten soms juist ook *ingezet* kunnen worden om grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden tot ontwikkeling te brengen.

Het door Tennekes genoemde punt van nieuwsgierigheid naar wat mensen afkomstig uit een andere cultuur ‘weten’ van de wereld, en de manieren waarop zij die ervaren en voelen, komt terug bij Mikhaylova (2010). Dat het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden geen eenvoudige opgave is onderschrijft Mikhaylova. Om de ontwikkeling van dergelijke samenwerkingsverbanden op professionele wijze te kunnen trekken dienen trekkers ervan naar haar mening over kennis, kunde en passie te beschikken. Ze spreekt hierbij over passie voor de regio waar de samenwerking betrekking op heeft en/of passie voor de processen die aan de orde zijn bij dit soort van samenwerkingsverbanden, en/of passie voor *andere culturen en de mensen die daarbij horen*.

Verder staan boundary spanners erom bekend dat ze hun boodschap bij uiteenlopende gelegenheden verschillend weten in te kleuren, dit afhankelijk van de partij voor wie de betreffende boodschap bedoeld is (Guston, 2001). Dit onder het motto dat de waarheid vele gezichten kent, of wellicht in analogie met een bekende uitspraak van Einstein ‘wees zo eerlijk als mogelijk, maar niet eerlijker dan dat’. Dit verschijnsel raakt aan wat in paragraaf 4.2.4 door Huxham & Vangen werd aangeduid als ‘*towards collaborative thuggery*’.

Ter afronding van paragraaf 4.4

Het *boundary work concept* is overigens niet het enige concept dat gebruikt wordt bij het omgaan met staatsgrenzen. In enkele gevallen wordt gebruik gemaakt van het *interactie concept*, hierin wordt er vanuit gegaan dat het bestaan van interactiemogelijkheden een stimulans vormt voor samenwerking.

De inhoud van paragraaf 4.4 maakt onderdeel uit van de kennis die op dit punt aan trekkers wordt aangereikt in het kader van de in dit onderzoek ontwikkelde theorie (zie paragraaf 5.3.8, box 5.13).

4.5 Aansturen van verandertrajecten

In het afrondende deel van paragraaf 4.2 is geconstateerd dat het tot ontwikkeling brengen van samenwerking tussen organisaties benaderd kan worden als *een veranderingsproces waar meerdere organisaties bij betrokken zijn*. Ook is geconstateerd dat dit type veranderingsprocessen slechts in beperkte mate aanstuurbaar is, en dat er qua theorie weinig concreets beschikbaar is waar trekkers van grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden zich op dit punt aan vast kunnen houden.

Om trekkers van meer ammunitie te kunnen voorzien wordt in deze paragraaf gekeken of ‘de spelregels’ voor het aansturen van verandertrajecten *binnen enkelvoudige organisaties* trekkers houvast kunnen bieden bij het aansturen van verandertrajecten *bij meervoudige organisaties*.

Introductie

Verandertrajecten *bij enkelvoudige organisaties* kunnen op uiteenlopende wijzen plaatsvinden. Swieringa en Jansen (2007) schetsen de twee meest uiteenlopende varianten aan de hand van twee metaforen, *reizen* en *trekken*, waarbij reizen voor de meer klassieke wijze van veranderen staat en trekken voor lerend veranderen. Bij reizen is de bestemming het doel. De bestemming staat vast en is helder. Daarom kan de reis ook precies vooraf worden uitgestippeld. De reis zelf is een noodzakelijk kwaad. Bij trekken is de reis het doel en is er geen doel in termen van een bestemming. Die spreken de trekkers per dag of per stap met elkaar af. Wat hen bindt is een gedeelde ambitie, bijvoorbeeld mooi weer of vreemde volken meemaken, en voldoende vertrouwen in elkaar om met elkaar op stap te durven gaan. Vanzelfsprekend kunnen tussen de twee meest uiteenlopende varianten van zoals hier geschetst allerlei tussenvormen voorkomen.

Over verandermanagement en het aansturen van verandertrajecten binnen enkelvoudige organisaties is veel gepubliceerd, voorbeelden hiervan zijn Otto (1996), Ten Have (2005), De Caluwé & Vermaak (2006), McMillan (2008), Palmer e.a. (2008), Cozijnsen & Vrakking, (2009), Hayes (2010) en Hughes (2010).

Om een indruk te krijgen van het houvast dat trekkers aan het aansturen van verandertrajecten bij enkelvoudige organisaties zouden kunnen ontlenuen, zijn onderstaand een zestal onderdelen uit het artikel ‘Besturen van veranderingsprocessen’ van Otto (1996) opgenomen. Per onderdeel wordt kort toegelicht waar het betreffende onderdeel in geval van een verandertraject bij een enkelvoudige organisatie op neer komt. Aansluitend wordt steeds aangegeven waar het betreffende onderdeel in geval van een verandertraject bij een meervoudige organisatie op neer komt.

1. Twee basisvragen

Enkelvoudige organisatie

Er zijn twee basisvragen die bij het aansturen van verandertrajecten altijd dienen te worden gesteld. Dit zijn: a) in welke mate de kwestie waar het om gaat beïnvloedbaar is, en b) of de verandermanager in de positie verkeert om deze te beïnvloeden?

Een valkuil bij de beoordeling in welke mate de kwestie waar het omgaat beïnvloedbaar is, is dat er te eenzijdig de nadruk gelegd wordt op de vraag voor welke uitdagingen de organisatie staat en waar de organisatie op in moet spelen. Twee andere vragen zijn minstens even belangrijk, namelijk de vraag naar het huidige functioneren ('waarom gaat het zoals het gaat?') en de vraag wat de ambities van de betrokkenen zijn ('wat willen de betrokkenen?'). Gebrek aan zicht op – en respect voor – het huidige functioneren en de ambities van de betrokkenen kan een te oppervlakkige inschatting opleveren van de mate waarin de kwestie waar het omgaat te beïnvloeden is.

Of de verandermanager in de positie verkeert om de samenwerking in kwestie tot ontwikkeling te kunnen brengen heeft te maken met zijn *vaardigheden* maar ook met zijn *manoeuvrerruimte*. Met name bij politiek geleide organisaties speelt het begrip manoeuvrerruimte vaak een grote rol omdat het politieke bestuur daar uiteindelijk beslist.

Meervoudige organisatie

Dezelfde twee basisvragen zijn in feite ook aan de orde bij de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden. De betreffende vragen luiden dan *in welke mate de ontwikkeling van een samenwerkingsverband beïnvloedbaar is*, en *of de trekker wel in de positie verkeert om invloed uit te oefenen?*

Ook de andere twee genoemde punten zijn een op een vertaalbaar naar samenwerking tussen organisaties.

2. Het stellen van een diagnose

Enkelvoudige organisatie

Voor besturing is het noodzakelijk om eerst een goede diagnose te maken van de situatie, vervolgens vast te stellen wat de kern van de zaak is en daarna te bepalen wat er moet worden veranderd. Diagnostiek is zowel het benoemen van de aanleiding, het doel en de kwestie waar het om gaat, als de verkenning van de context waarbinnen het verandertraject zal moeten plaatsvinden. Op grond daarvan is vast te stellen welke veranderstrategie het meest raadzaam is.

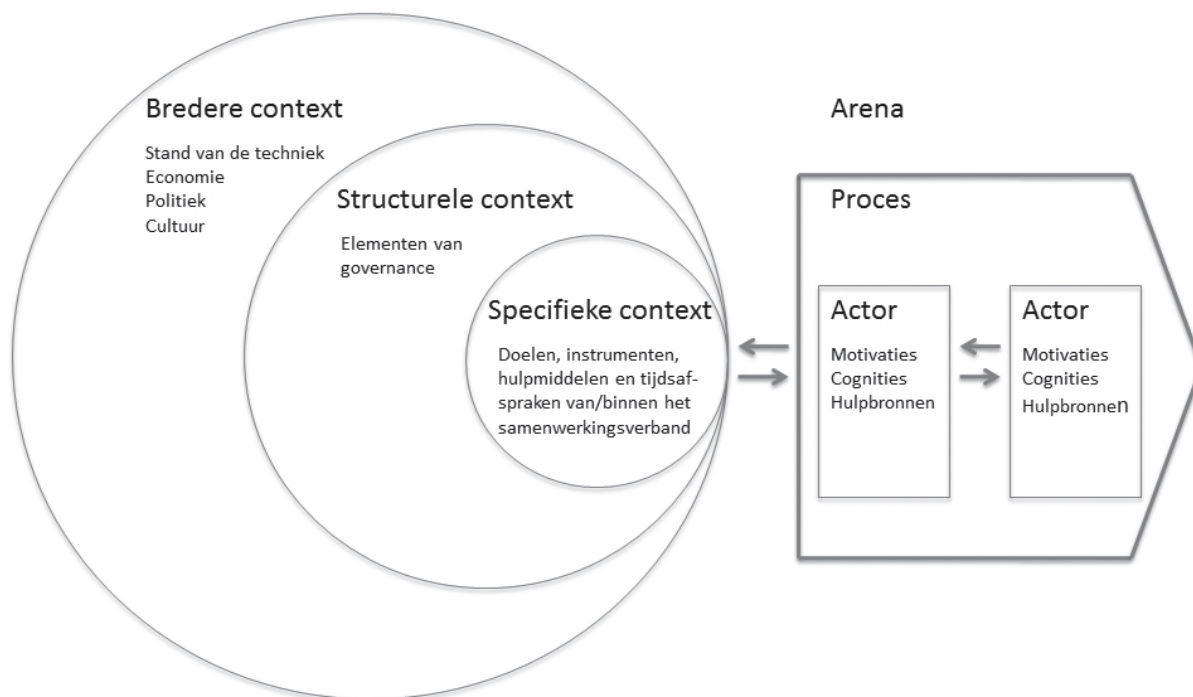
Meervoudige organisatie

In geval van samenwerking tussen organisaties betreft de diagnose *dezelfde punten*, dus zowel het benoemen van de aanleiding, het doel en de kwestie waar het om gaat, als de verkenning van de context. Wel zal de inhoud van de punten er vaak anders uitzien.

Over de *aanleiding*: om organisaties daadwerkelijk aan het samenwerken te krijgen zal er sprake moeten zijn van een *prikkel tot samenwerking* (zie paragraaf 4.2.3)

Over het *doel* en de *kwestie waar het om gaat* valt, net als bij veranderingstrajecten bij enkelvoudige organisaties, niet veel bijzonders op te merken. Voor de verkenning van de *context* zullen bij samenwerking tussen organisaties in het algemeen andere hulpmiddelen worden gebruikt. In dit onderzoek wordt voor de verkenning van de context in de hoofdstukken 6, 7 en 8 gebruik gemaakt van de Contextuele Interactie Theorie van Bressers (Bressers, 2009 en 2010).

In deze theorie wordt er vanuit gegaan dat complexe interactieprocessen tussen actoren binnen een samenwerkingsverband beïnvloed kunnen worden vanuit de context en dat de uitkomsten van deze complexe interactieprocessen deels weer van invloed kunnen zijn op de context zelf. Figuur 4.11 geeft een van Bressers afgeleide schematische voorstelling van de Contextuele Interactie Theorie in geval van samenwerkingsverbanden (2010).



Figuur 4.11 Contexten en interactieprocessen bij samenwerkingsverbanden (naar Bressers, 2010)

Rechts in figuur 4.11 staat de betreffende arena waarin een bepaald proces tussen twee actoren zich afspeelt. In de Contextuele Interactie Theorie wordt ervan uitgegaan dat alle kenmerken van de betreffende actoren in principe te herleiden zijn tot de drie in de figuur genoemde kenmerken: de cognities ('wat iemand voor waar aanneemt'), de motivaties ('wat iemand wil') en de hulpbronnen ('waar iemand over kan beschikken'). "Deze drie kenmerken staan niet los van elkaar. Zij beïnvloeden elkaar, maar kunnen niet helemaal tot elkaar worden herleid. Zo nemen we de wereld selectief waar onder invloed van onze motivaties en worden onze motivaties weer geconfronteerd met een wereld vol kansen en bedreigingen op grond van onze cognities. Het ontstaan of teloorgaan van een belangrijke hulpbron als vertrouwen kan allen begrepen worden vanuit de wisselwerking tussen de drie genoemde kenmerken" (Bressers, 2010).

De Contextuele Interactie Theorie ordent de context en onderscheidt daarbij drie schillen. Tot de binnenste schil of de *specifieke* context behoren bijvoorbeeld de doelen van het samenwerkingsverband, de beschikbare instrumenten, de beschikbare hulpmiddelen en de geldende tijdsafspraken. Tot de middelste schil of de *structurele context* behoren die factoren die binnen een casus zijn waar te nemen en die bijdragen aan wijze van governance. In de theorie worden deze factoren geclusterd naar de vijf elementen uit het elementen-van-governance-model (Bressers & Kuks, 2001), dit zijn de maatschappelijke en bestuurlijk schaalniveaus, de netwerken en de actoren daarin, de probleemperecepties en doelambities, de strategieën en instrumenten en ten slotte de organisaties en hulpbronnen voor de uitvoering. Tot de buitenste schil of *brede context* behoren factoren die meestal niet simpelweg zijn waar te nemen, in tegenstelling tot de factoren op de andere twee niveaus. Het betreft factoren zoals cultuur, economie, politiek en de stand van de techniek.

Elke context beïnvloedt de volgende, maar kan ook direct van invloed zijn op de interactie tussen de betrokken actoren. In de theorie wordt ervan uitgegaan dat beïnvloeding van de interactie tussen actoren vanuit de drie contexten langs de lijn van de cognities, langs de lijn van de ambities of langs de lijn van de hulpbronnen verloopt, of via combinaties daarvan (Lulofs e.a., 2005; Bressers 2009).

3. Omgaan met weerstand

Enkelvoudige organisatie

Kort samengevat onderkent Otto (1996) de volgende drie categorieën weerstand: 1) angst voor het nieuwe en onbekende, 2) de cultuur van een organisatie is niet gericht op het gezamenlijk leren en veranderen, en 3) machtsposities die bij verandering op

de tocht komen te staan. Deze vormen van weerstand betekenen een tweedeling van het proces: het afbouwen van het 'commitment' met het heden en de ontwikkeling van nieuwe betrekkingen met de gewenste situatie.

Ook onderkent Otto een wat positievere benadering van het fenomeen weerstand. Weerstand komt niet voort uit verzet, macht of onkunde, maar juist uit een grote identificatie met de organisatie. Weerstand is iets anders dan onverschilligheid: het is een duidelijk signaal van het feit dat mensen zich bij de organisatie betrokken voelen. De kernvraag bij deze benadering is hoe dit commitment goed is in te zetten ten behoeve van het veranderingsproces.

Meervoudige organisatie

De drie eerstgenoemde categorieën van weerstand – te weten: 1) angst voor het nieuwe en onbekende, 2) de cultuur van een organisatie is niet gericht op het gezamenlijk leren en veranderen, en 3) machtsposities die bij verandering op de tocht komen te staan – komen bij de ontwikkeling van samenwerking tussen organisaties ook voor. Deze categorieën zijn in hoofdstuk 4 dan ook reeds op een aantal punten tussen de regels aan de orde geweest (zie bijvoorbeeld de boxen 4.4 of 4.7, of perspectief 2 van paragraaf 4.2.3).

Ook de vierde genoemde vorm van weerstand, weerstand door grote identificatie met de organisatie komt voor bij samenwerking tussen organisaties (paragraaf 3.1).

4. Te hanteren veranderstrategieën

Enkelvoudige organisatie

Vaak wordt de keuze voor een veranderstrategie niet alleen gedicteerd door de kwestie waar het om gaat maar ook door de context waarbinnen deze zich voor doet. De veruit meest gehanteerde veranderstrategieën zijn a) *faciliterende of leerstrategieën*, b) *overtuigings- of pleitstrategieën* en c) *directieve of machtsdwangstrategieën*. Minder frequent gehanteerde strategieën zijn bijvoorbeeld d) *inspirerende strategieën* en e) *motiverende strategieën*. De genoemde strategieën kunnen afzonderlijk, maar soms ook in combinatie met elkaar worden ingezet.

Meervoudige organisatie

De vijf genoemde strategieën kunnen in voorkomende gevallen ook bij samenwerking tussen organisaties worden ingezet. Er is een type strategie dat *niet* bij verandertrajecten bij enkelvoudige organisaties wordt gehanteerd maar wel bij samenwerking bij

meervoudige organisaties, dit zijn *verbindende strategieën* gericht op het aan elkaar koppelen van organisaties. Soms zullen *in plaats van of in aanvulling op* de genoemde veranderstrategieën de in paragraaf 4.2.2 beschreven *netwerkgerelateerde strategieën* ingezet moeten worden.

5. In te zetten instrumentaria

Enkelvoudige organisatie

Er zijn tal van instrumentaria die ingezet kunnen worden bij het aansturen van verandertrajecten variërend van individuele coaching tot plenaire voorlichting, van simulaties tot harde confrontaties. De keuze van de in te zetten instrumentaria hangt sterk af van de onderliggende strategie.

Meervoudige organisatie

Bij samenwerking tussen organisaties geldt eveneens dat de keuze van de in te zetten instrumentaria sterk afhangt van de onderliggende strategie en dat er tal van instrumentaria zijn die kunnen worden ingezet. In hoofdstuk 5 komen een aantal voorbeelden van in te zetten instrumentaria aan de orde.

6. Inbouwen van sturing

Enkelvoudige organisatie

Besturing van verandertrajecten vereist anticiperen door een *voortdurende monitoring*, waar nodig *bijsturing*, en opnieuw monitoren In die zin is het een *cyclisch proces* van actie, verwacht of onverwacht effect en hernieuwde actie.

Meervoudige organisatie

Bij de ontwikkeling van samenwerking tussen organisaties gaat het ook om anticiperen door een voortdurende monitoring (en bijsturing) van de wijze waarop het samenwerkingsverband zich - in de breedste zin van het woord - ontwikkelt. Bij meervoudige organisaties zal de grilligheid van wat er gebeurt in het algemeen groter zijn dan in geval van enkelvoudige organisaties. Anticiperen kan daardoor een andere invulling krijgen (zie paragraaf 4.2.1 en 4.2.2).

Ter afronding van paragraaf 4.5, over het aansturen van verandertrajecten

Bij verandertrajecten bij *enkelvoudige organisaties* en *verandertrajecten bij meervoudige organisaties* spelen in essentie *verschillende processen*. Toch kan de wijze waarop verandertrajecten bij enkelvoudige organisaties worden aangestuurd op een

aantal punten houvast geven bij verandertrajecten bij meervoudige organisaties, voor zover deze verandertrajecten althans de ontwikkeling van samenwerking tussen organisaties betreffen. Of dit niet tegenstrijdig is? Gezien het bovengenoemde verschil in processen op het eerste oog wel!

Dit ligt echter iets genuanceerder. De door Otto beschreven aanpak wordt normaliter gehanteerd bij verandertrajecten bij enkelvoudige organisaties. Het is een bekend gegeven dat dit type verandertrajecten vaak al lastig aan te sturen is. Een van de redenen hiervoor is dat de betrokken organisatieonderdelen – bijvoorbeeld sectoren, of afdelingen – niet gericht zijn op onderlinge samenwerking en vooral het eigen belang na streven. Enkelvoudige organisaties hebben daardoor vaak in meer of mindere mate *netwerkachtige trekken* (zie De Bruin & Ten Heuvelhof, 2007: p. 2). Kortom: de aanpak zoals door Otto beschreven wordt in de praktijk reeds gebruikt voor organisaties met *zowel enkelvoudige als meervoudige (lees: netwerkachtige) trekken*.

Het is voorstelbaar dat een samenwerkingsverband van organisaties die iets *samen willen* of iets *samen moeten*, en daarbij niet zozeer op de eigen doelen als wel op het gezamenlijke doel gefocust zijn, in meer of mindere mate *trekken van een enkelvoudige organisatie* gaat vertonen. Dit zou het aannemelijk maken dat de aanpak zoals beschreven door Otto inderdaad houvast kan bieden aan trekkers voor de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden. Hier zou dan immers ook sprake zijn van organisaties met *zowel meervoudige als enkelvoudige trekken*.

Wat daarnaast speelt is dat de aanpak zoals beschreven door Otto een voorbeeld is van een *handelingstheorie* bestemd voor praktijkmensen, waarin handvaten worden aangereikt om in de praktijk van alledag vorm te kunnen geven aan de besturing van veranderingsprocessen. In dit soort theorieën worden de onderliggende processen vaak niet tot in detail uitgespeld, deels omdat deze processen (ook door de wetenschap) nog gedeeltelijk onbegrepen zijn. Dit impliceert dat dit soort handelingstheorieën ruimte laten voor een *bepaalde bandbreedte aan onderliggende processen*. De hier bovengeschetste *tweeslachtigheid* van *zowel enkelvoudige als meervoudige organisaties* zou bij de handelingstheorie van Otto wel eens binnen deze bandbreedte kunnen vallen.

In de in het kader van dit onderzoek ontwikkelde theorie is gekozen voor een en-en-constructie (zie paragraaf 5.3.3, box 5.4) waarbij de in paragraaf 4.5 genoemde veranderstrategieën wel worden aangeboden, maar waarbij in aanvulling daarop ook

verwezen wordt naar de in paragraaf 4.2.2 beschreven netwerkgerelateerde strategieën en de in paragraaf 4.2.3 beschreven manieren waarop kan worden omgegaan met de in die paragraaf beschreven samenwerkinggerelateerde thema's.

4.6 Resumé van de verkregen inzichten

In hoofdstuk 4 zijn de resultaten beschreven van de uitgevoerde literatuurverkenning. In deze verkenning is gericht gezocht naar literatuur die kan bijdragen aan de beantwoording van de vijf aan dit onderzoek ten grondslagliggende onderzoeksvragen. Onderstaand volgt een resumé van de daarbij verkregen inzichten en wat daarmee wordt gedaan.

Onderzoeksvraag I (paragraaf 4.1)

Deze onderzoeksvraag luidde 'Welke fases kunnen worden onderscheiden bij het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking?'. Bij de literatuurverkenning is slechts één publicatie is aangetroffen waarin een groeimodel voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking wordt beschreven, dit betreft een publicatie van Verwijmeren & Wiering (2007). Het in figuur 4.1 getoonde model van Verwijmeren & Wiering is in eerste instantie ontwikkeld om een vijftal grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden onderling gericht te kunnen vergelijken maar is in principe ook geschikt voor het analyseren van andere grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. In de in het kader van dit onderzoek ontwikkelde theorie wordt een groeimodel uitgewerkt dat is afgeleid van het model van Verwijmeren en Wiering (paragraaf 5.3.1).

Onderzoeksvraag II (paragraaf 4.1)

Deze onderzoeksvraag luidde 'Wat zijn succes- en faalfactoren bij het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking?' Bij de literatuurverkenning is gebleken dat veel van de factoren die worden genoemd als succes- en faalfactoren bij grensoverschrijdende samenwerking eveneens aangemerkt kunnen worden als succes- en faalfactoren bij niet-grensoverschrijdende samenwerking. De succes- en faalfactoren lopen wel uiteen daar waar deze samen hangen met de aanwezigheid van verschillen als gevolg van landsgrenzen zoals cultuurverschillen en verschillen in de opbouw van het openbaar bestuur aan weerszijden van de grens. Deze verschillen spelen alleen een rol spelen bij grensoverschrijdende samenwerking. Huxham & Vangen (2006) geven een overzicht van de succes- en faalfactoren bij samenwerking tussen organisaties. De door Huxham & Vangen gepresenteerde factoren en de reeds genoemde verschillen aan weerszijden van de grens worden in de ontwikkelde theorie overgenomen als succes- en faalfactoren voor het tot

ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking (paragraaf 5.3.2).

Onderzoeksvraag III (paragraaf 4.2)

Deze onderzoeksvraag luidde ‘Op welke wijze kunnen samenwerkingsprocessen tussen organisaties op gang gebracht en aangestuurd worden?’. Omdat grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden veelal ontstaan vanuit netwerken van organisaties aan weerszijden van de grens is als eerste gezocht naar literatuur over de wijze waarop sturing kan worden gegeven aan veranderingsprocessen in netwerken. Hierbij is gebleken dat veranderingsprocessen binnen netwerken een eigen dynamiek kennen waarbij reguliere veranderstrategieën ontoereikend kunnen zijn en dat het in voorkomende gevallen verstandig is om specifieke netwerkgerelateerde strategieën in te zetten. In paragraaf 4.2 zijn een aantal typische netwerkgerelateerde strategieën beschreven die grotendeels zijn ontleend aan De Bruin & Ten Heuvelhof (2007). Deze strategieën maken onderdeel uit van de ontwikkelde theorie (paragraaf 5.3.3). Aansluitend is gezocht naar literatuur over prikkels die tot samenwerking tussen organisaties kunnen leiden. Hierbij is gebleken dat Bressers & Kuks (2003) de factoren hebben geïdentificeerd die tot verandering in watergovernance kunnen leiden. Een drietal van deze factoren maakt onderdeel uit van de ontwikkelde theorie (paragraaf 5.3.3). Vervolgens is gezocht naar literatuur over de wijze waarop sturing kan worden gegeven aan samenwerking tussen organisaties binnen samenwerkingsverbanden. Hierbij is gebleken dat samenwerking tussen organisaties een uitermate complexe materie is en dat het aansturen daarvan een inexacte kunst is waar veel eigen interpretatie bij komt kijken. Huxham & Vangen (2006) hebben een theorie ontwikkeld, de zogenaamde *collaborative advantage theorie*, die trekkers van samenwerkingsverbanden kunnen gebruiken als grondslag voor de eigen interpretatie. De in paragraaf 4.2 beschreven delen van Huxham & Vangen’s theorie maken onderdeel uit van de ontwikkelde theorie (paragraaf 5.3.3)

Uit de in paragraaf 4.2 gepresenteerde resultaten van de literatuurverkenning blijkt dat er weinig concreets beschikbaar is waar trekkers zich bij het aansturen van samenwerkingsprocessen aan vast kunnen houden. Om trekkers op dit punt van meer ammunitie te kunnen voorzien is in paragraaf 4.5 gekeken of de reguliere strategieën die worden ingezet het aansturen van veranderingsprocessen binnen enkelvoudige organisaties trekkers houvast zouden kunnen bieden bij het aansturen van veranderingsprocessen bij meervoudige organisaties. Ervan uitgaande dat samenwerkingsverbanden van organisaties zowel trekken van meervoudige als van enkelvoudige organisaties kunnen vertonen is dit het geval. Voorwaarde voor

de inzet van reguliere strategieën is dat trekkers in aanvulling op kennis van deze strategieën ook kennis hebben van netwerkgerelateerde strategieën en van de samenwerkinggerelateerde thema's uit de *collaborative advantage theorie*. Deze aanpak opent de mogelijkheid voor trekkers van grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden om op verantwoorde wijze gebruik te maken van reguliere veranderstrategieën (Otto, 1996). Ook deze strategieën maken daarom onderdeel uit van de ontwikkelde theorie (paragraaf 5.3.3).

Onderzoeksvraag IV (paragraaf 4.3)

Deze onderzoeksvraag luidde 'Op welke wijze kunnen samenwerkingsverbanden van organisaties vorm worden gegeven?'. Bij de literatuurverkenning is gebleken dat er meerdere grondvormen van samenwerking onderscheiden kunnen worden. Kaats e.a. (2005) onderscheiden op dit punt vier grondvormen waarvan twee in de ontwikkelde theorie worden opgenomen (paragraaf 5.3.4). Voor beide grondvormen zijn bij de literatuurverkenning modelbeschrijvingen aangetroffen voor het tot stand brengen van samenwerkingsverbanden. Deze worden eveneens in de ontwikkelde theorie opgenomen, evenals de door Kaats e.a. beschreven basisstructuur voor de inrichting van samenwerkingsverbanden en de belangrijkste inrichtingsprincipes (paragraaf 5.3.4). Kaats & Opheij (2008) beschrijven de rol van bestuurders bij samenwerkingsverbanden, de inhoud van deze publicatie ligt mede ten grondslag aan hetgeen in de ontwikkelde theorie over de impact van bestuurders op samenwerkingsverbanden wordt gezegd (paragraaf 5.3.7).

Westley (2002) gebruikt de metafoor van een jongleur die vier ballen in de lucht moet zien te houden voor het managen van complexe adaptieve systemen, systemen die zich lastig laten aansturen vanwege de hoge mate van diversiteit, de continue verander- en leerprocessen en de complexe interdependenties die deze systemen eigen zijn. De vier ballen symboliseren vier belangrijke processen die tegelijkertijd moeten worden gemanaged. Westley typeert deze vier ballen metafoor als 'recurrent enough to provide conceptual focus' (p. 337). In ontwikkelde theorie wordt het vormgeven van samenwerkingsverbanden eveneens opgehangen aan een viertal thema's waar de trekker zijn aandacht over moet verdelen, als een jongleur die vier ballen de lucht moet zien te houden (paragraaf 5.2).

Onderzoeksvraag V (paragraaf 4.4)

Deze onderzoeksvraag luidde 'Op welke wijze kan worden omgegaan met de effecten van staatsgrenzen?'. In paragraaf 4.4 is ten aanzien van deze onderzoeksvraag het zogenaamde *boundary work concept* besproken. Huitema e.a. (2006) en Bressers &

Lulofs (2010) bieden een goed overzicht van dit concept en de rol van de trekker daarin. Het *boundary work concept* maakt onderdeel uit van de ontwikkelde theorie (paragraaf 5.3.8).

Tot zover het resumé van de aan de hand van de literatuurverkenning verkregen inzichten, de assemblage van deze inzichten vindt plaats in hoofdstuk 5.



Hoofdstuk 5

De ontwikkelde theorie

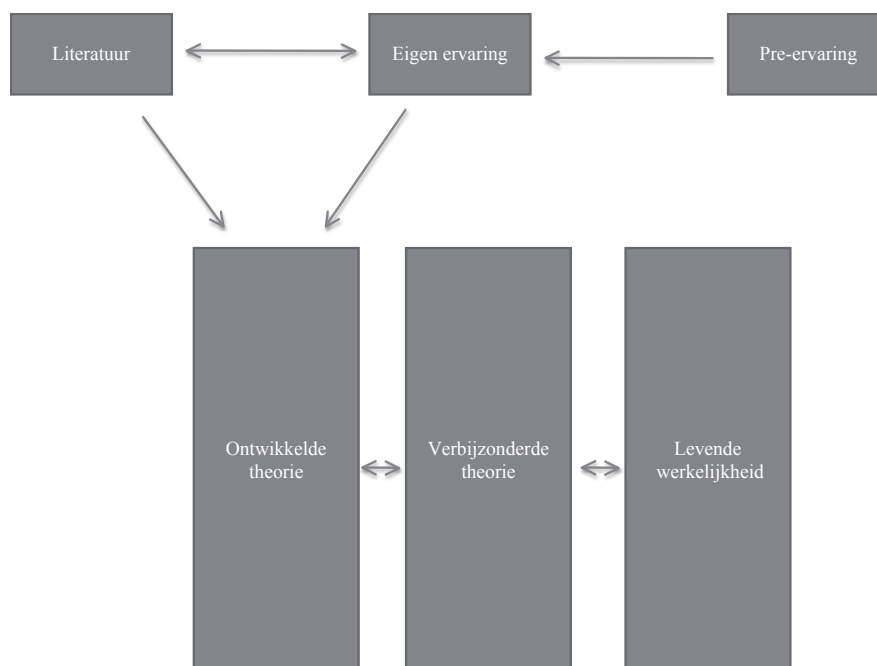
5 De ontwikkelde theorie

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van een theoretisch kader. Dit kader en de totstandkoming ervan worden beschreven in de eerste vier paragrafen van dit hoofdstuk. Deze paragrafen gaan achtereenvolgens over de gevolgde werkwijze, de globale structuur van het gehanteerde theoretisch kader, de uitwerking van de afzonderlijke onderdelen, en de relatie tussen de theorie en de onderzoeksvragen. In de vijfde en laatste paragraaf wordt de ontwikkelde theorie gereed gemaakt voor toetsing aan de hand van de in de drie daaropvolgende hoofdstukken beschreven cases.

5.1 Wijze van totstandkoming

Het uitgewerkte kader heeft de vorm van een theorie voor het tot stand brengen en aansturen van grensoverschrijdende regionale samenwerking vanuit het perspectief van trekkers van grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden. De vorm waarin de theorie hier wordt beschreven dient primair het in dit boek beschreven onderzoek. Voor trekkers die kennis willen nemen van de ontwikkelde theorie komt in de eerste helft van 2012 een gebruikersgerichte versie beschikbaar.

De bij het ontwikkelen van de theorie gevolgde werkwijze staat beschreven in de onderstaande figuur.



Figuur 5.1 De bij de ontwikkeling van de theorie gevolgde werkwijze

Linksonder in de figuur staat de ontwikkelde theorie. Deze is enerzijds ontwikkeld op basis van hetgeen in de literatuur is gevonden en anderzijds op basis van eigen ervaring. Bij de keuze wat wel of niet vanuit de literatuur is overgenomen heeft de eigen ervaring natuurlijk ook een rol gespeeld. Dat is van invloed op de literatuur die gebruikt is en met name ook op wat daaruit bouwsteen voor mijn theorie is geworden. Ervaring doet 'mental maps' ontwikkelen ten aanzien van wat essentieel is in het tot stand brengen en doorontwikkelen van samenwerking. Om de juiste 'maps' te ontwikkelen is het echter wel zaak de eigen ervaring doorlopend kritisch te benaderen. Een goede manier om dit te doen is door de eigen ervaring frequent te toetsen aan de literatuur. Hieruit blijkt nogmaals het belang van zowel de literatuur als de eigen ervaring bij het ontwikkelen van de theorie. De eigen ervaring is deels opgebouwd in mijn huidige praktijk en deels in voorgaande functies.

De ontwikkelde theorie wordt in de hoofdstukken 6 t/m 8 getoetst aan de levende werkelijkheid. Omdat rechtstreekse toetsing van de houdbaarheid van de theorie niet mogelijk is (zie paragraaf 3.3), is een tussenstap ingebouwd waarin de ontwikkelde theorie alsnog gereed wordt gemaakt voor *partiële toetsing* aan de levende werkelijkheid. Deze tussenstap bestaat uit een verbijzondering van de ontwikkelde theorie voor een drietal min of meer standaard scenario's van grensoverschrijdend regionaal waterbeheer. Deze verbijzondering wordt uitgevoerd in paragraaf 5.5. Zoals te zien is in de bovenstaande figuur, vormt de verbijzonderde versie van de theorie de *interface* tussen de ontwikkelde theorie en de beschrijving en verklaring van de levende werkelijkheid.

Uit figuur 5.1 blijkt nog eens duidelijk dat er in dit onderzoek geen sprake kan zijn van een onafhankelijke toetsing van de theorie. Dit komt doordat er sprake is van een relatie tussen de *levende werkelijkheid* rechtsonder in figuur 5.1 en de *eigen ervaring* centraal bovenin: de gehanteerde cases zijn namelijk afkomstig uit mijn directe werkomgeving en dragen derhalve bij aan de eigen ervaring. Dit punt is ook reeds aan de orde geweest in paragraaf 3.2 waar de selectie van de cases als onderdeel van de onderzoeksstrategie is besproken.

De vraag is of dit is toegestaan. Het antwoord op deze vraag luidt dat dit in de sociale wetenschappen niet op voorhand ontraden wordt, zolang maar *maximale transparantie* ten aanzien van de gevolgde werkwijze wordt nagestreefd. Het ultieme voorbeeld van deze aanpak is de zogenaamde *Grounded Theory*, een onderzoeksmethodiek die uitgaat van theorieontwikkeling op basis van de levende werkelijkheid. Grounded Theory is ontwikkeld in de zestiger jaren van de vorige eeuw en is voor het eerst gepubliceerd

door Glaser & Strauss (1967). Het doel van Grounded Theory is om het gat tussen ‘empirische research zonder theorie’ en ‘theorie zonder empirie’ te overbruggen door het *gronden van theorie in data*, waarbij de nadruk op de *ontwikkeling van theorie* ligt (Goulding, 2002). Datacollectie en interpretatie kunnen in de eerste fases van het onderzoek bijvoorbeeld bestaan uit interviews, transcriptie en beschrijvingen binnen de data. Wanneer patronen zichtbaar worden en relaties proefondervindelijk worden vastgesteld, is de volgende fase een van abstractie door middel van conceptualisatie en uiteindelijk theorievorming, waarbij de theorie dient te worden ondersteund door citaten, waarnemingen en uittreksels van interviews (Goulding, 2002). Grounded Theory kan als een aanpak worden beschouwd bij het streven om omgang met theorie en onderzoeksstrategie af te stemmen op probleemstelling en veld van onderzoek. Vanuit het perspectief van een meer positivistische wetenschapsopvatting is dit onderzoek te typeren als een explorerend onderzoek.

5.2 Globale structuur van de theorie

Bij het uitwerken van de theorie is getracht een goede balans te vinden tussen de complexiteit van de materie enerzijds en de toepasbaarheid van de theorie anderzijds. Dit heeft geresulteerd in een theorie die is opgehangen aan een achttal thema's, verderop in deze paragraaf wordt de keuze voor dit aantal nader toegelicht. Tabel 5.2 geeft inzicht in de globale structuur van de ontwikkelde theorie. In de linker kolom staan de (onderzoeks)vragen naar aanleiding waarvan de theorie is ontwikkeld (zie paragraaf 1.2). In de rechter kolom staan de met deze vragen corresponderende acht thema's, met daaraan gekoppeld een korte toelichting op het betreffende thema en/of een verwijzing naar de paragraaf waarin het betreffende thema nader wordt beschreven.

Vraag	Thema
I. Welke fases kunnen worden onderscheiden bij het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking?	1. Het ontwikkelingspatroon. Dit wordt beschreven met behulp van een groeimodel dat vijf opeenvolgende kenmerkende ontwikkelingsfasen onderscheidt. Het uitgewerkte groeimodel wordt beschreven in paragraaf 5.3.1.
II. Wat zijn succes- en faalfactoren bij het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking?	2. Succes- en faalfactoren. Er wordt onderscheid gemaakt in <i>algemeen geldende</i> en <i>scenariospecifieke</i> factoren. De algemeen geldende factoren worden beschreven in paragraaf 5.3.2, de scenariospecifieke factoren in paragraaf 5.5. Laatstgenoemde factoren zijn gekoppeld aan de scenario's die in paragraaf 5.5 worden ingezet bij het toetsingsgereed maken van de ontwikkelde theorie.
III. Op welke wijze kunnen samenwerkingsprocessen tussen organisaties op gang gebracht en aangestuurd worden?	3. Op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen. Samenwerkingsprocessen kunnen <i>in principe</i> op gang gebracht en aangestuurd worden door ze als veranderingsprocessen te benaderen. Prikkels tot verandering zijn daarbij van belang. Bijsturen kan erg lastig zijn, daarom is ervoor gekozen om gebruik te maken van elementen uit de theorie voor het aansturen van veranderingsprocessen bij enkelvoudige organisaties. In aanvulling hierop moeten trekkers dan wel kennis hebben van <i>netwerkgerelateerde strategieën</i> en <i>samenwerkinggerelateerde thema's</i> die kunnen gaan spelen wanneer een samenwerkingsproces eenmaal op gang is gebracht (zie paragrafen 5.3 en 4.2).
IV. Op welke wijze kunnen samenwerkingsverbanden van organisaties vorm worden gegeven?	<p>4. Tot stand brengen van samenwerkingsverbanden. Hiervoor wordt in paragraaf 5.3.4 een instrument aangereikt waar trekkers gebruik van kunnen maken.</p> <p>5. Doorontwikkelen van samenwerkingsverbanden. Hiervoor wordt in paragraaf 5.3.5 een instrument aangereikt waar trekkers gebruik van kunnen maken.</p> <p>6. Omgaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid. Hiervoor wordt in paragraaf 5.3.6 een instrument aangereikt waar trekkers gebruik van kunnen maken.</p> <p>7. Omgaan met de impact van bestuurders. Hiervoor worden in paragraaf 5.3.7 twee instrumenten aangereikt waar trekkers gebruik van kunnen maken.</p>
V. Op welke wijze kan worden omgegaan met de effecten van staatsgrenzen?	8. Omgaan met de effecten van staatsgrenzen. Grenzen tussen staten gaan gepaard met allerhande <i>overgangen</i> , bijvoorbeeld in taal, in cultuur of in de wijze waarop het publieke bestuur is opgebouwd. Om hiermee om te gaan wordt gebruik gemaakt van het in het in paragraaf 4.4 beschreven <i>boundary work concept</i> . In paragraaf 5.3.8 worden de overgangen beschreven die als mogelijk kritisch worden beschouwd voor grensoverschrijdend waterbeheer. Ook worden instrumenten aangereikt waar trekkers gebruik van kunnen maken wanneer deze overgangen daadwerkelijk spelen.

Tabel 5.2 De globale structuur van de ontwikkelde theorie

Zoals reeds genoemd is bij het uitwerken van de theorie getracht een goede balans te vinden tussen de complexiteit van de materie enerzijds en de toepasbaarheid van de theorie anderzijds. In dat verband is het hoofdproces, dit is het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking, onderverdeeld in drie deelprocessen:

- het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen;
- het vormgeven van samenwerkingsverbanden;
- het omgaan met de effecten van staatsgrenzen.

Deze deelprocessen hangen nauw met elkaar samen en vormen *drie verschillende perspectieven* van waaruit *doorlopend* naar het hoofdproces dient te worden gekeken. De drie perspectieven representeren achtereenvolgens de *procesmatige* kant, de *organisatorische* kant en de *grensoverschrijdende* kant van het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking. De bovengenoemde indeling is niet aan de literatuur ontleend.

In tabel 5.2 worden de bovengenoemde drie deelprocessen gerepresenteerd door de vragen III t/m V in de linker kolom. Deze drie vragen vertegenwoordigen in die zin de drie bovengenoemde perspectieven van waaruit trekkers doorlopend naar het hoofdproces dienen te kijken. Vertaald naar de thema's in de rechter kolom van tabel 5.2 betekent dit dat trekkers zich bij hun werkzaamheden doorlopend in meer of mindere mate met de thema's 3 t/m 8 bezig dienen te houden: als jongleurs, die zes ballen in de lucht moeten houden.

Doen de overige thema's dan niet mee? Ja wel, maar op een andere manier. Zo fungeren de thema's 1 en 2 meer als een referentiekader voor trekkers, en is thema 9 meer een afgeleide van de thema's 3 t/m 8.

Vanwaar de keus om bij vraag IV de ontwikkelde theorie (zie tabel 5.2) op te hangen aan vier thema's? Het concept van deze vier thema's en de metafoor van de trekker als jongleur zijn in de tweede helft van 2007 ontstaan. Nadien is uit aanvullend literatuuronderzoek gebleken dat het concept van de vier thema's evenals de inhoud ervan overeenkomst vertoont met het in paragraaf 4.3 beschreven werk van Westley (2002). De vier gekozen thema's zijn naderhand voorgelegd aan het aan dit onderzoek verbonden expert panel. De reactie van het op dit punt ter zake deskundige lid van het expert panel luidde dat hij de keuze van de vier thema's plausibel acht omdat 'dit de vier dimensies zijn van deze soort samenwerkingsprocessen'.

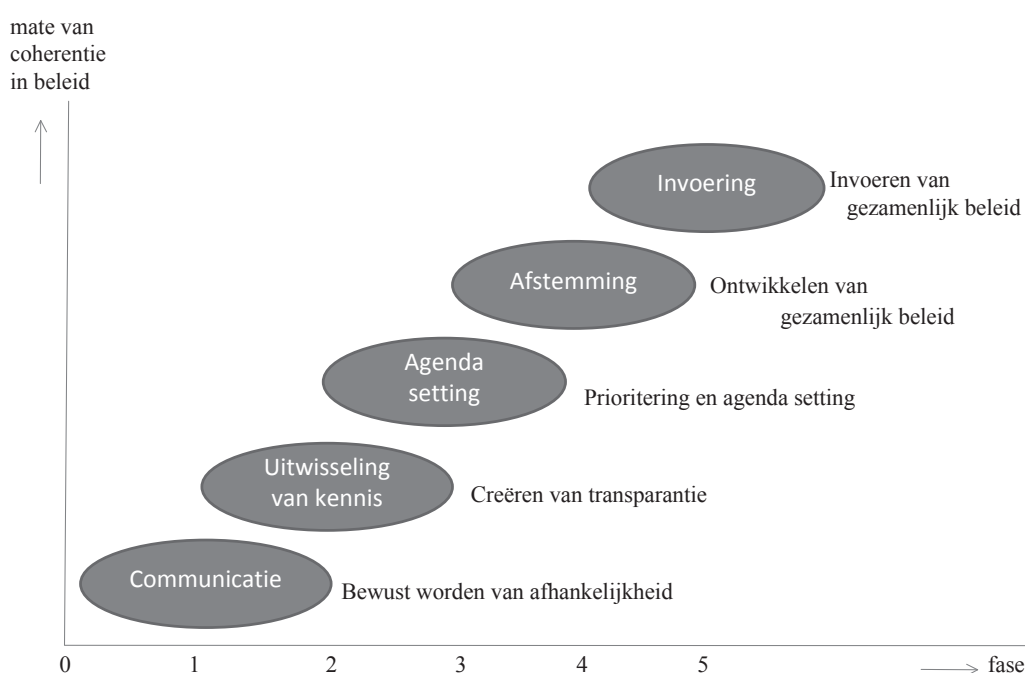
5.3 Uitwerking van de verschillende thema's

In de voorliggende paragraaf worden de acht thema's nader uitgewerkt. Trekkers krijgen voor elk van de thema's handvaten in de vorm van kennis en/of strategieën en/of instrumentaria, veelal in de vorm van modelbeschrijvingen, aangereikt.

Op het eerste oog lijken de aangereikte modelbeschrijvingen misschien met elkaar in tegenspraak doordat er lineaire fasemodellen en evenwichtsmodellen door elkaar heen worden aangereikt. Deze mengeling van modellen is echter verklaarbaar: deze komt voort uit het feit dat er *verschillende soorten processen* worden beschreven, die naast elkaar verlopen.

5.3.1 Thema 1: het ontwikkelingspatroon

Dit thema geeft antwoord op de vraag welke fases kunnen worden onderscheiden bij het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking. De te onderscheiden fases maken onderdeel uit van een groeimodel dat in het kader van dit onderzoek is uitgewerkt. Dit model is afgeleid van het in paragraaf 4.1 beschreven groeimodel van Verwijmeren & Wiering (2007) en is opgenomen als figuur 5.3. Er is voor gekozen om een eigen model uit te werken en niet het model van Verwijmeren & Wiering over te nemen om over een model te kunnen beschikken dat een op een in lijn is met de rest van de ontwikkelde theorie. Het groeimodel onderscheidt een vijftal fases en is qua gebruik beperkt tot samenwerking op beleidsmatig niveau.



Figuur 5.3 Het uitgewerkte groeimodel

Uitgangspunt van het model is fase 0, de situatie waarin organisaties aan weerszijden van de grens volledig gescheiden van elkaar opereren en dus ook niet met elkaar over beleidsmatige zaken communiceren.

Met de overgang naar fase 1 beginnen de organisaties aan weerszijden van de grens met elkaar te communiceren en leert men elkaar kennen. Door 'het er over te hebben' bijvoorbeeld door het organiseren van workshops over het beheer van een grensoverschrijdend stroomgebied komen issues naar boven die aanleiding zijn tot discussie: 'zouden we dat niet met elkaar moeten afstemmen?' is dan vaak de vraag. Wanneer er overeenstemming is dat voor bepaalde issues verdere afstemming gewenst is zal deze verdere afstemming plaatsvinden in een volgende fase van de samenwerking, de fase van de kennisuitwisseling.

In de tweede fase, de fase van kennisuitwisseling wordt onderzocht welke van de vanuit de eerste fase aangedragen issues in feite de issues zijn waar het om gaat. Om hier een goed beeld van te krijgen worden er in deze fase vaak nogal wat gegevens uitgewisseld. Belangrijk aspect in deze fase is dan ook dat er bij alle betrokken partijen sprake is van transparantie met betrekking tot de eigen problematiek en bereidheid om hierover te communiceren. Wanneer er consensus is dat voor een aantal van de onderzochte issues daadwerkelijk iets afgesproken zal moeten worden, dan zullen deze issues op de bestuurlijke agenda geplaatst worden in een volgende fase van de samenwerking, de fase van de agenda setting.

De derde fase, de fase van de bestuurlijke agendering is een politiek gevoelige fase. Niet iedereen zal akkoord gaan met het op de agenda zetten van issues die voor de eigen regio of de eigen organisatie negatief kunnen uitpakken. Dit is ook de fase waar onderhandeld wordt en waar belangen uitgeruild en issues aan elkaar gekoppeld worden. Wanneer er voor geagendeerde issues bestuurlijke toestemming wordt gegeven om gezamenlijk beleid te ontwikkelen dan gebeurt dat in de volgende fase van de samenwerking, de fase van de afstemming.

De vierde en de vijfde fase van het model zijn de afstemming- en de invoeringsfase, de fases waarin het staande beleid van weerszijden van de grens in eerste instantie bij elkaar gebracht wordt en vervolgens als gezamenlijk beleid wordt ingevoerd.

Evenals bij het groeimodel van Verwijmeren & Wiering geldt ook hier dat toenemende coherentie in beleid niet vanzelfsprekend het streven behoeft te zijn en dat organisaties of regio's ook bewust voor meer autonomie kunnen kiezen.

5.3.2 Thema 2: algemeen geldende succes- en faalfactoren

Bij het thema succes- en faalfactoren wordt onderscheid gemaakt tussen *algemeen geldende* en *scenariospecifieke* factoren.

Algemeen geldende factoren

De volgende factoren worden als algemeen geldende *succes*factoren voor het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking beschouwd:

1. Keuze van de juiste partners;
2. Wederzijds vertrouwen;
3. Eerlijkheid en betrouwbaarheid;
4. Een gedeelde visie;
5. Wederzijdse afhankelijkheid;
6. Support van de hoogste beslissers;
7. Een kundige trekker;
8. Betrokkenheid van stakeholders.

De volgende factoren worden als potentiële *faalfactoren* voor het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking beschouwd:

1. Persoonlijke agenda's;
2. Ego's;
3. Politisering;
4. Slechte verhoudingen op management- of bestuursniveau;
5. Geografische afstand;
6. Verschillen in organisatieculturen;
7. Aanzienlijke effecten als gevolg van staatsgrenzen.

De genoemde succes- en faalfactoren zijn overgenomen uit paragraaf 4.1 van de literatuurverkenning en zijn als zodanig ontleend aan het werk van Huxam & Vangen (2006) naar wat uiteenlopende onderzoeken naar succes- en faalfactoren voor goede samenwerking tussen organisaties hebben opgeleverd.

Omdat het overzicht van Huxam & Vangen niet met het oog op grensoverschrijdende samenwerking is opgesteld, is punt 7 van de faalfactoren toegevoegd. Dit betreft de effecten van staatsgrenzen, dit is gedaan om het grensoverschrijdende aspect in te brengen. In paragraaf 5.3.8 worden de effecten van staatsgrenzen in geval van grensoverschrijdend waterbeheer en de manier waarop met deze effecten kan worden omgegaan nader uitgewerkt.

Aan de keuze om gebruik te maken van het overzicht van Huxam & Vangen liggen twee overwegingen ten grondslag. Enerzijds de overweging dat het hier werk betreft van gerenommeerde onderzoekers op het gebied van samenwerken tussen organisaties, maar zeker zo belangrijk is de overweging dat het overzicht is samengesteld op grond van een uitermate langjarige en brede onderzoekservaring op dit gebied (zie paragraaf 4.2).

Scenariospecifieke factoren

Bij het toetsingsgereed maken van de theorie in paragraaf 5.5 zal blijken dat er sprake is van een aantal scenariospecifieke aandachtspunten die tot succes en falen kunnen leiden. Deze aandachtspunten kunnen als scenariospecifieke succes- en faalfactoren worden beschouwd, in paragraaf 5.5 wordt hier op teruggekomen.

5.3.3 Thema 3: op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen

Algemeen

Thema 3 is bij uitstek het thema waar het zoeken naar een goede balans tussen de complexiteit van de materie en de toepasbaarheid van de theorie heeft gespeeld. Uit de in paragraaf 4.2 beschreven literatuur over *het opereren in netwerken* en *het managen van samenwerking* blijkt dat het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen in essentie complex is en trekkers weinig houvast biedt.

In de ontwikkelde theorie is er daarom voor gekozen om *in aanvulling op* de theorie voor het aansturen van verandertrajecten bij meervoudige organisaties eveneens elementen uit de theorie voor het aansturen van verandertrajecten bij enkelvoudige organisaties te gebruiken.

Deze aanpak rechtvaardigt de vraag of dit niet tot oversimplificatie leidt. Het antwoord op deze vraag luidt dat dit inderdaad zo zou zijn, ware het niet dat meervoudige organisaties *in voorkomende gevallen* trekken kunnen vertonen van enkelvoudige organisaties (zie het laatste deel van paragraaf 4.5). In dit soort gevallen is dus niet op voorhand sprake van oversimplificatie. Bovendien is sprake van een ‘in aanvulling op’ constructie: voor gevallen van samenwerking waarin de ‘simpele enkelvoudige aanpak’ ontoereikend blijkt te zijn kunnen trekkers in aanvulling op deze aanpak gebruik maken van elementen uit de ‘complexere meervoudige aanpak’ (zie box 5.4).

Aangereikte kennis

In box 5.4 wordt een overzicht gegeven van de aangereikte kennis ten aanzien van thema 3, het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen.

Box 5.4 Aangereikte kennis bij thema 3

Samenwerkingsprocessen tussen organisaties kunnen *in principe* op gang gebracht en aangestuurd worden door ze als veranderingsprocessen te benaderen. Prikkel tot verandering c.q. tot samenwerking spelen derhalve een belangrijke rol, omdat deze noodzakelijk zijn om samenwerking op gang te kunnen brengen. Als *belangrijkste prikkels* worden beschouwd:

1. besef van gemeenschappelijke kansen;
2. beleids- en institutionele druk;
3. probleemdruk.

De genoemde prikkels zijn ontleend aan het in paragraaf 4.2 beschreven werk van Bressers & Kuks (2001).

Aansturen kan *in principe* door te monitoren, waar nodig bij te sturen, opnieuw te monitoren, etcetera. Bijsturen gebeurt primair door het inzetten van veranderstrategieën (zie box 5.5). Bijsturen kan soms lastig zijn doordat bij samenwerking tussen organisaties sprake is van een netwerk van verschillende actoren met verschillende belangen, die voor het realiseren van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn. Als gevolg daarvan verloopt besluitvorming in netwerken vaak chaotisch en grillig, veranderstrategieën moeten daarmee om kunnen gaan. Dit betekent dat trekkers in aanvulling op de in box 5.5 genoemde veranderstrategieën eveneens kennis moeten hebben van *netwerkgerelateerde strategieën* en *samenwerkinggerelateerde thema's* die kunnen gaan spelen wanneer een samenwerkingsproces eenmaal op gang is gebracht.

Netwerkgerelateerde strategieën zijn om twee redenen belangrijk voor trekkers: deels om zelf toe te passen, maar ook om te kunnen begrijpen wat er om hen heen gebeurt en waarom organisaties of vertegenwoordigers van organisaties zich gedragen zoals ze zich gedragen. Belangrijke netwerkgerelateerde strategieën zijn (De Bruin & Ten heuvelhof, 2007): beïnvloeden van probleempercepties, verhogen van complexiteit, koppelen of ontkoppelen van problemen, gebruik maken van 'windows of opportunity', oprekken van doelen, 'naming en framing', gebruik maken van open besluitvorming en het creëren van 'points of no return'. Voor meer gedetailleerde beschrijvingen van deze en andere strategieën en de daarbij behorende referenties wordt verwezen naar paragraaf 4.2.2.

Voor een breed en samenhangend overzicht van *samenwerkinggerelateerde thema's* die kunnen gaan spelen wanneer een samenwerkingsproces eenmaal op gang is gebracht, worden trekkers verwezen naar de in hoofdstuk 4 beschreven *collaborative advantage theorie* van Huxam & Vangen (2006). In deze theorie wordt ook ingegaan op praktijkgerichte zaken als het managen van doelen, macht, vertrouwen, ambiguïteit, complexiteit, samenwerkingsdynamiek, leiderschapsmedia en leiderschapsactiviteiten. Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de genoemde theorie en de daarbij behorende referenties wordt verwezen naar het onderdeel *managen van samenwerking* in hoofdstuk 4.2.

Aangereikte strategieën

In box 5.5 wordt een overzicht gegeven van de aangereikte veranderstrategieën voor het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen. De aangereikte strategieën zijn ontleend aan paragraaf 4.5 en worden aangeduid aan de hand van hun uitgangspunt.

Box 5.5 Aangereikte strategieën bij thema 3

Verbinden. Verbindende strategieën zijn erop gericht om de betrokkenen aan elkaar te koppelen hetgeen in geval van succes leidt tot contacten over en weer, werkrelaties, netwerkverbanden en dergelijke.

Faciliteren. Faciliterende strategieën zijn gebaseerd op het conditioneren van de processen en worden vaak in combinatie met andere strategieën toegepast. Indien er louter gefaciliteerd wordt zal het aankomen op het 'willen' en 'kunnen' van de betrokkenen en is er sprake van een typische 'bottom-up' strategie.

Inspireren. Inspirerende strategieën zijn erop gericht om de verbeelding van de betrokkenen te prikkelen en worden vaak gebruikt om het 'willen' van de betrokkenen te beïnvloeden en/of het voorstellingsvermogen te vergroten. Inspirerende strategieën zijn in essentie 'bottom-up' strategieën.

Motiveren. Motiverende strategieën zijn erop gericht om de betrokkenen 'in beweging' te krijgen en/of te houden. Motiverende strategieën kunnen 'top-down' trekken vertonen wanneer de betrokkenen het voorgestelde of het gevraagde met goed fatsoen niet kunnen weigeren.

Overtuigen. Overtuigingsstrategieën zijn erop gericht om de betrokkenen te overtuigen met behulp van feiten en goede argumentatie. De betrokkenen zullen ervan overtuigd moeten worden dat de op grond van de analyse voorgestelde stappen de juiste zijn. De aanpak is 'top-down' en 'tell and sell'.

Dwingen. Dwingende of directieve strategieën zijn gebaseerd op een sterke concentratie van de macht. Er is bij dit type strategieën sprake van directe sturing, 'top-down' en gesanctioneerd.

Aangereikte instrumentaria

In box 5.6 wordt een overzicht gegeven van de aangereikte instrumentaria voor het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen. De aangereikte instrumentaria zijn voorbeelden van de wijze waarop de strategieën uit box 5.5 kunnen worden toegepast, en berusten op eigen ervaring.

Box 5.6 Aangereikte instrumentaria bij thema 3

Verbinden. Voorafgaand aan bijeenkomsten overzichten rondsturen van de deelnemers, bij bijeenkomsten netwerkmomenten inbouwen, gericht mensen aan elkaar voorstellen, tijdens etentjes spelen met de tafelschikking, social events organiseren en/of een webcommunity opzetten.

Faciliteren. Zorgen voor geschikte locaties voor bijeenkomsten, tijdig versturen van stukken, agenda's goed voorbereiden, zorgen voor voldoende momenten om even te ontspannen, bijtijds zorgen voor een hapje en een drankje en beschikbaar zijn voor vragen.

Inspireren. Verhalenderwijs schetsen wat mogelijk zou kunnen zijn en wat voor voordelen de realisatie daarvan zou kunnen opleveren, voorbeelden aandragen van waar iets vergelijkbaars met succes is doorgevoerd en/of een excursie organiseren naar een van deze voorbeelden.

Motiveren. De betrokkenen aanspreken op hun gevoelens, bijvoorbeeld op hun verantwoordelijkheidsgevoel of hun eergevoel. Appelleren aan de betrokkenen hun tijdsbesef, of de betrokkenen een tegemoetkoming in de vorm van een financiële bijdrage in het vooruitzicht te stellen

Overtuigen. Op basis van argumenten discussiëren en ervoor zorgen dat de gehanteerde argumenten valide en steekhoudend zijn, laten zien dat er een degelijke analyse is uitgevoerd, eventueel een onafhankelijke partij de analyse laten uitvoeren en de argumenten laten verzamelen.

Dwingen. Rechtstreeks dwingend verzoeken iets te doen of te laten en indien zinvol tevens laten weten wat voor sanctie aan de orde is wanneer niet aan het verzoek wordt voldaan. Zonder diens medeweten de betrokkene(n) dwingen via diens meerdere valt hier dus niet onder.

5.3.4 Thema 4: tot stand brengen van samenwerkingsverbanden

Aangereikte kennis

In box 5.7 wordt een overzicht gegeven van de aangereikte kennis bij thema 4, het tot stand brengen van samenwerkingsverbanden.

Box 5.7 Aangereikte kennis bij thema 4

Samenwerkingsverbanden kunnen *qua inrichting* sterk wisselen maar er is wel een *basisstructuur* waar te nemen (Kaats e.a., 2005). Deze basisstructuur bestaat uit drie clusters van organisaties: de *strategische kern*, de *complementaire schil* en de *vrije ruimte*. Een positie in de strategische kern hoeft voor organisaties niet per definitie een goede positie te betekenen. Opereren in de strategische kern brengt verantwoordelijkheid met zich mee, de bewegingsvrijheid is beperkt en het vraagt vaak een grote portie diplomatiek talent om gelijktijdig slagvaardig en betrouwbaar te zijn.

Daarnaast kan er bij samenwerkingsverbanden sprake zijn van *uiteenlopende samenwerkingsmodellen*. Er worden *vier grondvormen* van samenwerking onderscheiden (Kaats e.a., 2005): transactioneel, functioneel, ondernemend en verkennend samenwerken. Transactionele en functionele samenwerking zitten in de hoek van inkoop en uitbesteding. Bij *verkennend samenwerken* zoeken organisaties die zich voor een gezamenlijke of vergelijkbare opdracht gesteld zien elkaar op. *Ondernemend samenwerken* vindt zijn oorsprong in de erkenning van organisaties dat zij nieuwe ontwikkelingen niet op eigen kracht kunnen bewerkstelligen, maar daarvoor een of meerdere complementaire partijen nodig hebben. De meeste in de praktijk gehanteerde samenwerkingsmodellen zijn *tussenvormen* en ontleen daarmee eigenschappen aan twee of meer van de genoemde grondvormen.

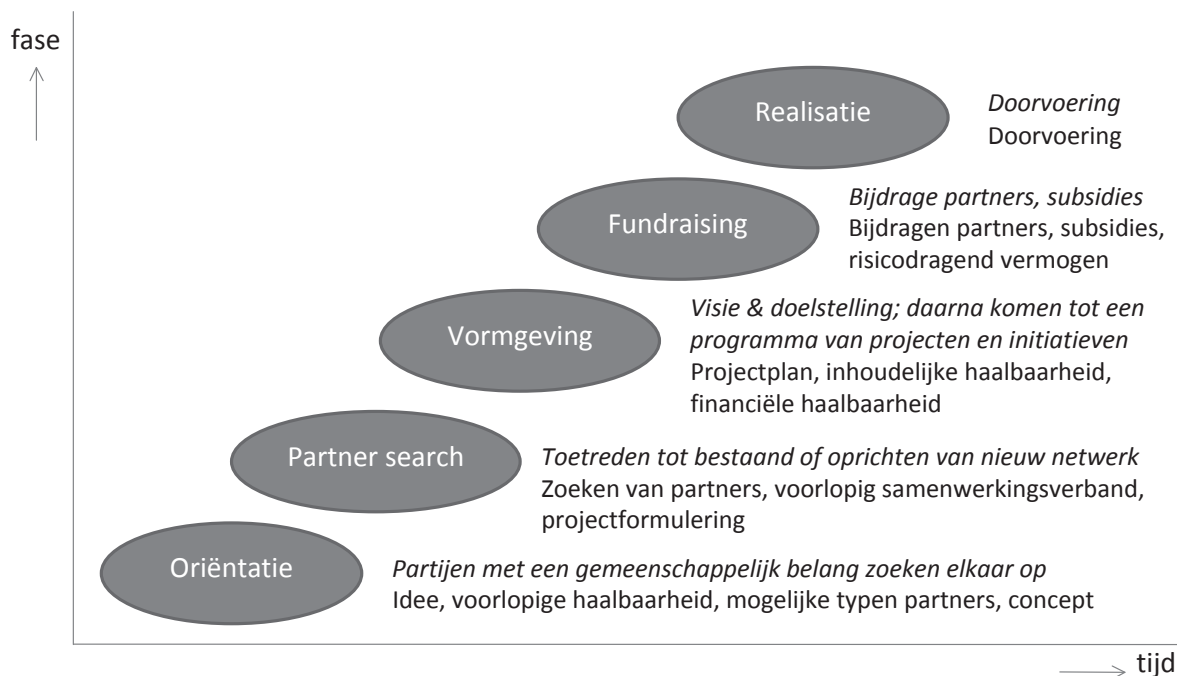
In geval van grensoverschrijdend regionaal waterbeheer is in de regel sprake van vormen van samenwerking die ergens *tussen verkennend en ondernemend samenwerken* in liggen. Zo is er bijvoorbeeld sprake van een vorm van samenwerking die neigt naar verkennend samenwerken wanneer het puur gaat om het gezamenlijke grensoverschrijdende regionale beheer van stroomgebieden of onderdelen daarvan: organisaties die zich voor een gezamenlijke opdracht gesteld zien zoeken elkaar op, wisselen informatie uit en maken afspraken over de manier waarop zij omgaan met bepaalde facetten van hun beleid. Er is in de regel sprake van een tussenvorm van verkennend en ondernemend samenwerken wanneer het niet alleen maar gaat om de onderlinge samenwerking tussen waterbeheerders aan weerszijden van de grens maar ook om de samenwerking van deze waterbeheerders met andere belanghebbende organisaties in de regio. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer grensoverschrijdend regionaal waterbeheer en gebiedsontwikkeling hand in hand gaan omdat alle deelnemers kansen zien liggen.

Voor meer gedetailleerde beschrijvingen van de genoemde basisstructuur en de vier genoemde grondvormen van samenwerking wordt verwezen naar paragraaf 4.3.

Aangereikt instrumentarium

Bij het aansturen van de totstandkoming van samenwerkingsverbanden kan de trekker gebruik maken van het in figuur 5.8 getoonde model. Dit model is het resultaat van een combinatie van de in paragraaf 4.3 beschreven modellen uit Van der Molen (2001) en Kaats e.a. (2005). Het in figuur 5.8 aangereikte model onderscheidt vijf min of meer autonome fasen waarbinnen de onderliggende activiteiten sterk met elkaar

samenhangen. De verschillende fasen volgen elkaar niet noodzakelijkerwijs op in de tijd: verder weg gelegen fasen kunnen wel alvast worden opgestart zonder dat de voorliggende fasen zijn afgerond. Om echter tot afronding van een fase te komen is in de regel het resultaat van de voorliggende fase noodzakelijk als input.



Figuur 5.8 Het model voor het aansturen van de totstandkoming van samenwerkingsverbanden

Per fase kent het model onderliggende activiteiten voor twee uiteenlopende vormen van samenwerken, namelijk voor *verkennend samenwerken* (cursief gedrukt in figuur 5.8) en voor *ondernemend samenwerken*. Verkennend en ondernemend samenwerken zijn twee van de vier in box 5.7 genoemde grondvormen van samenwerking.

De 'verkennend samenwerken' variant van het model

In geval van verkennend samenwerken geldt dat in de oriëntatie fase (fase 1) organisaties die zich voor een gezamenlijke of vergelijkbare opdracht gesteld zien elkaar opzoeken en nagaan of rond de betreffende opdracht al een samenwerkingsverband opereert. In de partner search fase (fase 2) wordt, wanneer er al een samenwerkingsverband functioneert, bekeken of toetreding mogelijk is. Zo niet dan wordt nagegaan welke organisaties cruciaal zijn om de samenwerking te laten slagen en wordt daarmee een initiërend beraad belegd. Tijdens de vormgevingsfase (fase 3) vindt eerst veel interactie plaats over een gemeenschappelijke visie en doelstelling, aansluitend wordt een agenda met activiteiten en projecten opgesteld die het doel van het samenwerkingsverband dichterbij moeten gaan brengen. In de fund raising fase (fase

4) worden afspraken gemaakt over wie welk deel gaat bijdragen in de kosten van de uitvoering van de in fase 3 opgestelde agenda. De uitvoeringsfase (fase 5) dient om de opgestelde agenda met activiteiten en projecten uit te voeren.

De ‘ondernemend samenwerken’ variant van het model

In geval van ondernemend samenwerken geldt dat er in de oriëntatiefase (fase 1) gebrainstormd wordt aan de hand van een voorliggend idee. Is het een goed idee? Is het technisch uitvoerbaar? Zou het financieel haalbaar kunnen zijn? Wat voor soort partners zijn nodig om het idee verder uit te werken? In de partner search fase (fase 2) wordt er gesproken met potentiële partners en kan worden besloten om als voorlopig samenwerkingsverband een projectformulering uit te gaan werken. In de vormgevingsfase (fase 3) worden de plannen vervolgens projectmatig opgetuigd en wordt de uiteindelijke haalbaarheid zo goed mogelijk ingeschat. In de fundraising fase (fase 4) worden de financiële middelen vergaard, eigen middelen en mogelijk ook subsidies. Ook kan het zijn dat er ‘risicodragend geïnvesteerd’ zal moeten worden, dat wil zeggen dat er geïnvesteerd zal moeten worden in zaken waarvan niet op voorhand vast te stellen is dat ze resultaat op zullen gaan leveren. Als alle lichten op groen staan kan worden overgegaan tot realisatie (fase 5).

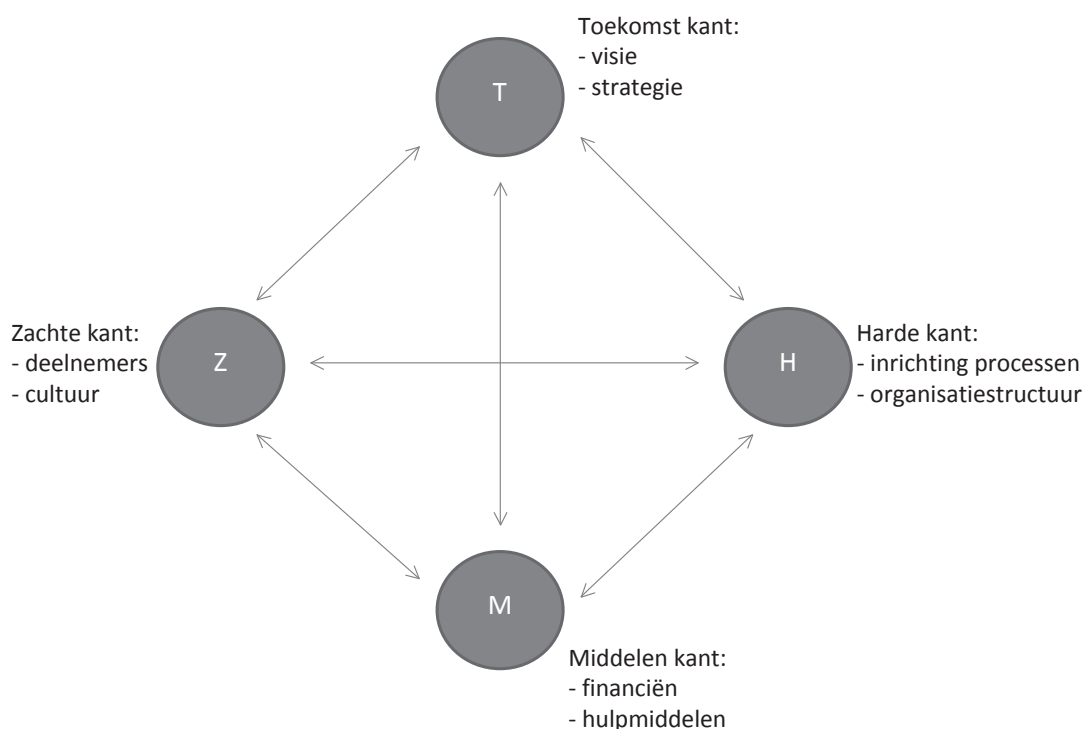
Voorbeelden van toepassingen van dit model worden gegeven in de hoofdstukken 6, 7 en 8, waar de casestudies worden beschreven.

5.3.5 Thema 5: doorontwikkelen van samenwerkingsverbanden

Aangereikt instrumentarium

Bij dit thema krijgen trekkers het in figuur 5.9 opgenomen model aangereikt.

Dit model wordt in het algemeen gebruikt bij organisatieontwikkelingsvraagstukken in enkelvoudige organisaties, maar is in principe ook geschikt om gebruikt te worden bij het aansturen van de doorontwikkeling van samengestelde organisaties. Het model wordt wel het model van de *interne afstemming* genoemd en wordt in enigszins uiteenlopende vormen in verschillende publicaties beschreven. De versie zoals beschreven in figuur 5.9 is afkomstig uit Korringa & van der Molen (2005).



Figuur 5.9 Het model van interne afstemming

De kernboodschap die uit het model spreekt is dat de doorontwikkeling van een organisatie op vier pijlers berust, met daaronder verschillende elementen/factoren, en dat de *doorontwikkeling alleen stabiel* kan zijn wanneer de ontwikkeling van de *afzonderlijke pijlers op elkaar is afgestemd*.

De vier cirkels in de figuur staan voor de vier pijlers: de Toekomst, waar het samenwerkingsverband naar toe wil en hoe men dat denkt te gaan realiseren; de Harde kant, hoe de zaak ingericht en georganiseerd; de Zachte kant, de deelnemers en de cultuur, en de Middelen kant, de beschikbare financiën en hulpmiddelen.

Om tot een stabiele ontwikkeling van hun samenwerkingsverband te komen zullen trekkers er dus op moeten sturen dat de vier pijlers in balans met elkaar worden doorontwikkeld. Voorbeelden van de wijze waarop dit model kan worden toegepast worden gegeven in de hoofdstukken 6, 7 en 8, waar de casestudies worden beschreven.

5.3.6 Thema 6: omgaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid

In dit onderzoek gaat het om het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende samenwerking op beleidsmatig niveau. In het algemeen zal het daarbij gaan om staand beleid van weerszijden van de grens in eerste instantie bij elkaar te brengen en vervolgens ook uitgevoerd te krijgen.

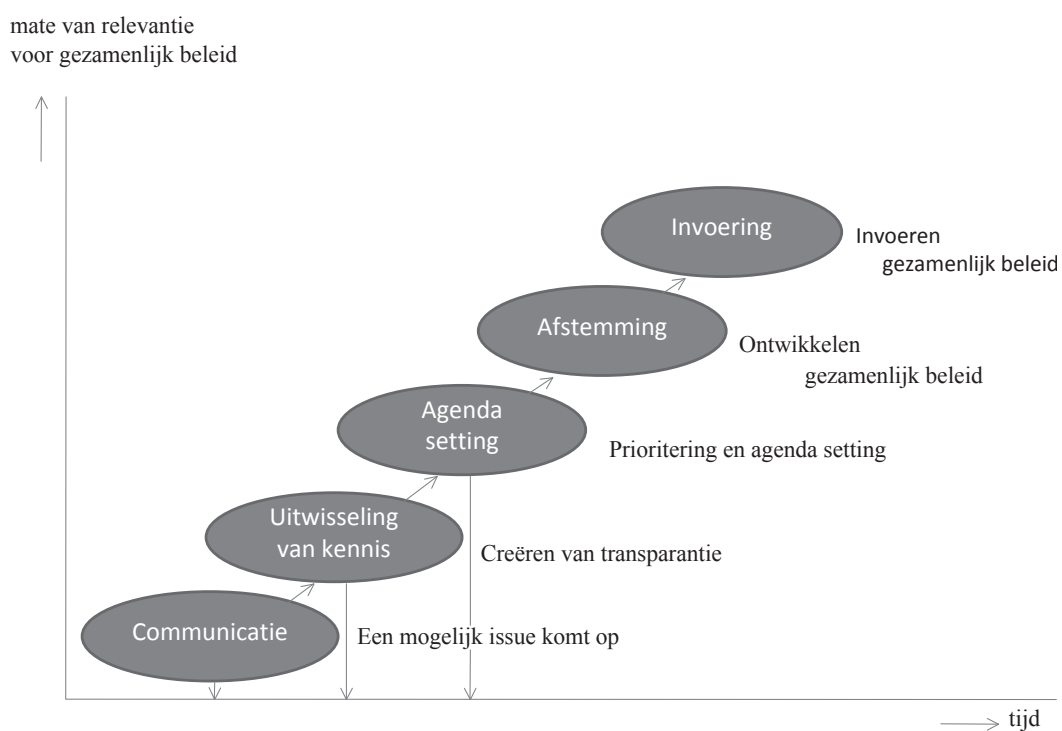
Aangereikt instrumentarium

Om sturing te kunnen geven aan de wijze waarop binnen grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden wordt omgegaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid, krijgen trekkers bij dit thema een groeimodel aangereikt dat is afgeleid van het in paragraaf 4.1 beschreven model van Verwijmeren & Wiering (2007) waar ook het in paragraaf 5.3.1 uitgewerkte groeimodel van is afgeleid.

Het aangereikte groeimodel onderscheidt vijf kenmerkende fasen voor de ontwikkeling van gezamenlijk beleid. In figuur 5.10 worden de uiteenlopende fasen weergegeven door de ovalen en geeft de tekst aan de rechterzijde de bijbehorende doelen weer. De gedachte achter dit model is dat mogelijke issues voor gezamenlijk beleid niet eerder opgepakt zullen worden dan wanneer er over de betreffende issues gesproken is, en dat mogelijke issues alleen *bij voldoende relevantie* uiteindelijk aanleiding zullen zijn voor het invoeren van nieuw gezamenlijk beleid.

De eerste fase van het model is de communicatiefase, de fase waarin voor het eerst gezamenlijk over een issue gesproken wordt. Wanneer in deze fase reeds blijkt dat het issue verder geen onderwerp voor gezamenlijk beleid zal vormen zakt het als het ware terug naar het niveau waarbij de relevantie voor gezamenlijk beleid gelijk aan nul is. Dit wordt in de figuur weergegeven met behulp van de neerwaartse pijl onder de communicatiefase. In geval de conclusie daarentegen is dat het zinvol is om het betreffende issue verder te onderzoeken schuift het issue op naar de volgende fase, de fase van de kennisuitwisseling.

De tweede fase van het model is de kennisuitwisselingfase, de fase waarin aan de hand van data wordt onderzocht of het inderdaad zinvol is om voor het betreffende issue gezamenlijk beleid te ontwikkelen. Wanneer in deze fase blijkt dat dit niet het geval is zakt het betreffende issue alsnog terug naar het niveau waarbij de relevantie voor gezamenlijk beleid gelijk aan nul is. Dit wordt in de figuur weergegeven met behulp van de neerwaartse pijl onder de kennisuitwisselingfase. In geval de conclusie daarentegen is dat het zinvol is om het betreffende issue 'verder te brengen' dan schuift het issue op naar de volgende fase, de fase van de bestuurlijke agendering.



Figuur 5.10 Het model voor de ontwikkeling van gezamenlijk beleid

De derde fase van het model is de agenderingsfase, de fase waarin het betreffende issue wordt geagendeerd om bestuurlijke toestemming voor het ontwikkelen van gezamenlijk beleid te verkrijgen. Wanneer het resultaat is dat op bestuurlijk niveau onvoldoende reden gezien wordt om gezamenlijk beleid te ontwikkelen dan zakt het betreffende issue alsnog terug naar het niveau waarbij de relevantie voor gezamenlijk beleid gelijk aan nul is. Dit wordt in de figuur weergegeven met behulp van de neerwaartse pijl onder de agenderingsfase. In geval daarentegen bestuurlijke toestemming wordt geven om gezamenlijk beleid te ontwikkelen dan schuift het issue op naar de volgende fase, de fase van afstemming.

De vierde en de vijfde fase van het model zijn de afstemming- en de invoeringfase, de fasen waarin het staande beleid van weerszijden van de grens in eerste instantie bij elkaar gebracht wordt en vervolgens als gezamenlijk beleid ingevoerd wordt.

Opgekomen issues behoeven dus niet noodzakelijkerwijs tot gezamenlijk beleid te leiden. Voor alle duidelijkheid: wanneer issues terugzakken naar het niveau waarbij de relevantie nul is, dan betekent dit dat deze issues geen verder thema zijn bij de ontwikkeling van nieuw gezamenlijk beleid. De issues kunnen wel degelijk belangrijke thema's zijn voor de individuele deelnemers. Issues kunnen na verloop van tijd opnieuw ingebracht worden als een van de deelnemers daar noodzaak toe ziet.

Trekkers van samenwerkingsverbanden kunnen het bovenstaande model op twee manieren gebruiken: 1) als sturingsinstrument, om sturing te geven aan de wijze waarop binnen hun samenwerkingsverband wordt omgegaan met mogelijke beleidsissues, en 2) als ordeningsinstrument, om overzicht te houden in welke fasen verschillende issues binnen het samenwerkingsrelatie zich bevinden.

5.3.7 Thema 7: omgaan met de mogelijke impact van bestuurders

Een trekker heeft niet alleen te maken met de personen die namens de deelnemende organisaties aan zijn samenwerkingsverband deelnemen maar ook met de organisaties achter deze personen, met de in deze organisaties heersende culturen, de daar geldende regels en ook met de al dan niet politiek gekozen bestuurders van deze organisaties. In het kader van dit onderzoek zijn twee modellen ontwikkeld die trekkers kunnen gebruiken bij het omgaan met de impact die bestuurders op de ontwikkeling van hun samenwerkingsverband kunnen hebben.

Aangereikte instrumentaria

Het eerste van de twee modellen is opgenomen als figuur 5.11: het kan trekkers helpen een inschatting te maken van wat ze van een bestuurder mogen verwachten. Dit model is ontwikkeld aan de hand van het in paragraaf 4.3 beschreven werk van Kaats & Opheij (2008) en aan de hand van eigen ervaring.

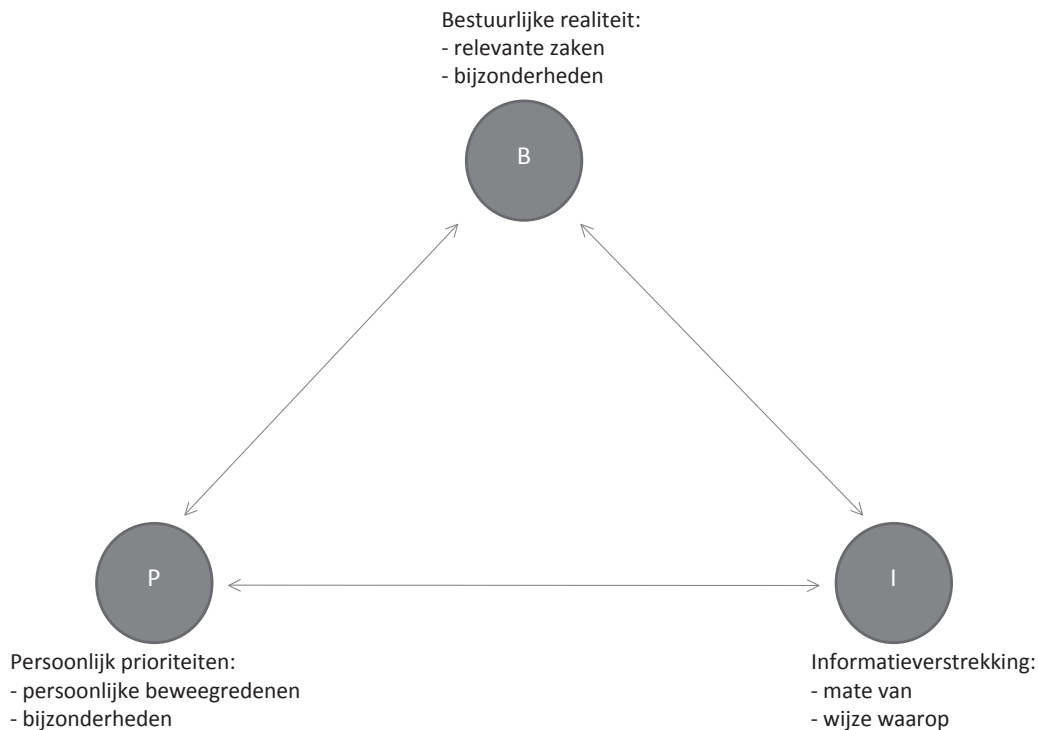
De drie cirkels in het model staan voor:

- Bestuurlijke realiteit: bestuurlijk als relevant beschouwde zaken, en eventuele bijzonderheden op bestuurlijk niveau;
- Persoonlijke prioriteiten: persoonlijke belangen, en eventuele bijzonderheden op persoonlijke niveau;
- Informatieverstrekking: de mate waarin en de wijze waarop bestuurders worden geïnformeerd.

De kernboodschap die uit dit model spreekt is dat bestuurders afhankelijk van de mate waarin en de wijze waarop ze zijn geïnformeerd, zullen reageren op basis van de bestuurlijke realiteit en mogelijk ook op basis van persoonlijke prioriteiten.

Dit betekent voor trekkers die willen dat een bestuurder zich positief opstelt ten opzichte van hun samenwerkingsverband, dat ze er in de eerste plaats achter moeten zien te komen of de bestuurlijke realiteit en de persoonlijke prioriteiten van de betrokken bestuurder van dien aard zijn dat een positieve houding verwacht mag worden. In geval blijkt dat de bestuurlijke realiteit en/of de persoonlijke prioriteiten

van een bestuurder niet van dien aard zijn dat een positieve houding verwacht mag worden, dan is beïnvloeding door de trekker in het algemeen erg lastig. Vaak zal het een kwestie van ‘rekken en erbij blijven’ worden, tot er zich een situatie voordoet waardoor de zaak zich laat kantelen.



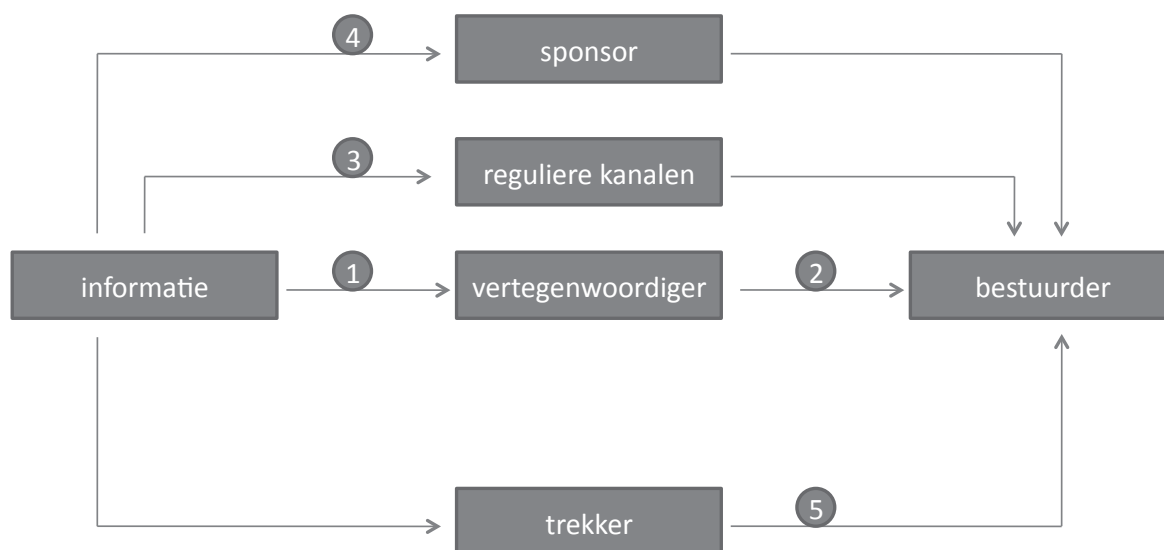
Figuur 5.11 Het ontwikkelde model om de positie van de bestuurder te kunnen inschatten

In het alternatieve geval is de vervolgvraag of de betrokken bestuurder op de juiste wijze en in voldoende mate geïnformeerd is. Wanneer dit het geval lijkt te zijn mag de trekker van een positieve impact van betrokken bestuurder uitgaan. Wanneer dit echter niet het geval lijkt te zijn, zal de trekker moeten zien *bij te sturen* ten aanzien van de wijze waarop en de mate waarin de betrokken bestuurder geïnformeerd wordt. Belangrijke vraag daarbij is of de betreffende bestuurder direct of indirect bij het samenwerkingsverband betrokken is.

Er is sprake van *directe betrokkenheid* wanneer de bestuurder bijvoorbeeld zitting heeft in een stuurgroep, waar de leiding van het samenwerkingsverband inclusief de trekker periodiek verantwoording aan aflegt. In dergelijke gevallen is het bijsturen door de trekker op het punt van de informatievoorziening relatief eenvoudig, omdat er in dat geval sprake is van periodiek *direct* contact tussen de trekker en de betrokken bestuurder. Er is sprake van een *indirecte betrokkenheid* wanneer de stuurgroep niet uit bestuurders maar uit ambtelijke medewerkers bestaat, die ieder voor zich geacht worden met hun bestuurder te schakelen. In dit geval is het

bijsturen door de trekker op de informatievoorziening veel lastiger omdat er geen sprake is van direct contact tussen de trekker en de bestuurder. Het tweede, aan de hand van eigen ervaring ontwikkelde model (figuur 5.12) geeft trekkers inzicht in de aangrijpingspunten die ze *in geval van indirecte betrokkenheid van bestuurders* hebben om de informatieverstrekking te beïnvloeden.

Het meest continue informatiekanal voor een indirect betrokken bestuurder van een deelnemende organisatie is in principe diens directe vertegenwoordiger in het samenwerkingsverband. De trekker heeft in dat geval twee aangrijpingsmogelijkheden om invloed op de informatieverstrekking uit te oefenen. In de eerste plaats kan de trekker, voor zover de informatieverstrekking via hemzelf verloopt, besluiten hoeveel en wat voor informatie de vertegenwoordiger krijgt (aangrijpingspunt 1). Daarnaast kan de trekker proberen ervoor te zorgen dat de vertegenwoordiger zijn bestuurder op zo'n manier informeert (aangrijpingspunt 2) dat dit in het voordeel van het samenwerkingsverband werkt. Dit laatste heeft alles te maken met 'hoe een vertegenwoordiger erin zit': ziet hij of zij zichzelf meer als een belangenbehartiger van zijn achterban of meer als medevormgever van het samenwerkingsverband?



Figuur 5.12 Aangrijpingspunten om de informatieverstrekking te beïnvloeden

Een derde aangrijpingspunt is de overdracht via de reguliere informatiekanalen (nummer 3) zoals nieuwsbrieven, brochures en dergelijke. Ook hier kan de trekker tot een bepaalde hoogte invloed op uit oefenen. Het bijpraten van een bestuurder door de trekker - in overleg met, of op verzoek van - een vertegenwoordiger maakt hier ook onderdeel van uit.

Wat resteert zijn twee niet-reguliere vormen van informatieverstrekking die vaak als ‘bovenlangs’ (aangrijpingspunt 4) en ‘onderlangs’ (aangrijpingspunt 5) worden aangeduid. In geval van ‘bovenlangs’ schakelt de trekker een ‘goedgezinde’ bestuurder in - in figuur 5.12 wordt deze als ‘sponsor’ aangeduid - die de te informeren bestuurder bijpraat. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer de trekker de indruk heeft dat de ambtelijke vertegenwoordiger in de stuurgroep het politieke spel niet doorziet. In geval van ‘onderlangs’ is het de trekker zelf die de bestuurder bijpraat. Voor beide vormen geldt dat wanneer tevens geprobeerd wordt de betreffende bestuurder te winnen voor een bepaald standpunt, hetgeen vaak het geval is bij boven- en onderlangs, er in feite al geen sprake meer is van alleen maar het beïnvloeden van de informatieverstrekking. Er wordt dan al opgeschoven in figuur 5.11 van de Informatieverstrekking (I) rechtsonder in de figuur in de richting van de Politieke realiteit (P) boven in de figuur.

Zoals in de bovenstaande tekst reeds werd opgemerkt, spelen vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties een cruciale rol bij het omgaan met de impact die bestuurders op een grensoverschrijdend samenwerkingsverband kunnen hebben. Zij vormen niet alleen het meest continue informatiekanaal voor de eigen bestuurders, maar zij zijn ook bij uitstek de aangewezen personen om trekkers te informeren over de bestuurlijke realiteit en de persoonlijke prioriteiten van hun bestuurders. Hieruit blijkt nogmaals het grote belang van ‘hoe een vertegenwoordiger erin zit’: ziet hij zichzelf meer als een belangenbehartiger van zijn achterban, of ziet hij zichzelf meer als medevormgever van het samenwerkingsverband? Hier is door de trekker wel in een bepaalde mate op te sturen, bijvoorbeeld door de betreffende vertegenwoordiger te betrekken, positie te geven of verantwoordelijkheid toe te schuiven.

5.3.8 Thema 8: omgaan met de effecten van staatsgrenzen

De ontwikkelde theorie sluit wat dit thema betreft aan op het in paragraaf 4.4 beschreven *boundary work concept*. Aan de keuze om gebruik van dit concept te maken liggen twee argumenten ten grondslag. In de eerste plaats sluit het concept goed aan op het fenomeen ‘staatsgrenzen’, daarnaast geeft met middels de functionaliteit van de *boundary spanner* ook invulling aan de rol van de trekker. In de ontwikkelde theorie worden een zevental overgangen als mogelijk kritisch beschouwd voor grensoverschrijdend waterbeheer (box 5.13). De keuze voor deze zeven overgangen berust zowel op literatuurgegevens (paragraaf 4.1: Janssen, 2004; Lulofs & Coenen, 2007; van Leussen e.a., 2007) als op praktijkervaring.

Aangereikte kennis

In box 5.13 wordt een overzicht gegeven van de aangereikte kennis ten aanzien van thema 8, het omgaan met de effecten van staatsgrenzen.

Box 5.13 Aangereikte kennis bij thema 8

Grenzen gaan gepaard met allerhande overgangen. Sommige van deze overgangen kunnen kritisch zijn voor samenwerking tussen organisaties. Dit betekent dat de samenwerking tussen organisaties op een gegeven moment (deels) kan stagneren, wanneer een op dat moment kritische overgang niet kan worden geneutraliseerd of overbrugd. Trekkers vervullen de rol van *boundary spanner*: zij worden geacht te voorkomen dat een samenwerking (gedeeltelijk) stagneert en, in geval dat toch gebeurt, deze weer vlot te kunnen trekken. Grenzen kunnen in voorkomende gevallen ook als *stimulans* voor samenwerking tussen organisaties functioneren.

In de handelingstheorie worden een zevental overgangen als mogelijk kritisch beschouwd voor grensoverschrijdend waterbeheer. Deze overgangen en de eventuele consequentie ervan worden hieronder vermeld:

1) *Structuur van het openbaar bestuur*. De opbouw en het functioneren van het openbaar bestuur zeggen veel over de wijze waarop dingen in een land geregeld zijn. In geval organisaties van weerszijden van de grens gaan samenwerken en geen kennis hebben van de opbouw van het openbaar bestuur bij de ander(en) bestaat het risico dat partijen zich te weinig kunnen verplaatsen in de ander(en) en daardoor te weinig met elkaar mee kunnen denken waardoor er geen efficiënte samenwerking van de grond komt of er dusdanig veel irritaties ontstaan dat de samenwerking weer uiteen valt.

2) *Organisatie van waterbeheer*. Wanneer een initiatiefnemer geen kennis heeft van de organisatie van het waterbeheer aan de andere zijde van de grens bestaat het risico dat in de aanloopfase veel tijd wordt verloren doordat er met partijen wordt gesproken waar uiteindelijk niet mee samengewerkt behoeft te worden. Daarnaast kan het zo zijn dat partijen waar pas in een later stadium contact mee wordt gelegd en waar wel mee samengewerkt zal moeten gaan worden zich gepasseerd voelen.

3) *Bekendheid met bestuurlijke aangelegenheden bij de overige deelnemers*. Doordat regionale bestuurlijke aangelegenheden aan de andere zijde van de grens vaak niet binnenkomen via de eigen reguliere informatiekanalen is het lastig bij te blijven met de bestuurlijke aangelegenheden bij deelnemers van de andere zijde van de grens met alle gevolgen van dien.

4) *Gehanteerde methoden en technieken*. Bij grensoverschrijdende samenwerking sluiten de wederzijds gehanteerde meetmethoden, analysetechnieken en interpretatiekaders niet altijd op elkaar aan doordat de afzonderlijke partijen dienen te blijven voldoen aan de eigen nationale of federale voorschriften. In voorkomende gevallen is het dan erg lastig om gemeten en/of geïnterpreteerde waarden te vergelijken.

5) *Te besteden middelen*. Wanneer de te besteden middelen aan weerszijden van de grens sterk uiteen lopen kan dit een probleem gaan vormen voor een uitgebalanceerde samenwerking.

6) *Cultuur*. Ook al zijn de fysieke afstanden tussen organisaties aan weerszijden van de grens soms erg gering, de mogelijke cultuurverschillen behoeven er niet minder om te zijn. Cultuurverschillen zijn vaak erg hardnekkig en kunnen een sterk negatieve impact hebben op de samenwerking.

7) *Taal*. Taalproblemen kunnen er de oorzaak van zijn dat mensen elkaar niet goed begrijpen. Taalproblemen kunnen er ook de oorzaak van zijn dat mensen terughoudend worden in het onderhouden van de noodzakelijke contacten. Meertalig samenwerken vraagt sowieso extra tijd en soms ook geld (vertaalkosten etc.).

Aangereikte strategie

In box 5.14 wordt een indruk gegeven van de aangereikte strategie bij thema 8, het omgaan met de effecten van staatsgrenzen. Deze strategie is ontwikkeld aan de hand van het boundary work concept en praktijkervaring.

Box 5.14 Aangereikte strategie bij thema 8

Boundary spanning strategie. Deze strategie kan worden samengevat als ‘*transparant maken, neutraliseren en waar mogelijk overbruggen*’. Dus de gevolgen van een kritische overgang niet op z’n beloop laten, maar zaken *transparant* zien te krijgen, vervolgens proberen de *gevolgen* te *neutraliseren* en waar mogelijk zelfs te *overbruggen* zodat de *overgang* niet langer kritisch is.

Voorbeeld. De te besteden middelen worden in de ontwikkelde theorie als een mogelijk kritische overgang beschouwd. Wanneer de te besteden middelen aan weerszijden van de grens sterk uiteen lopen kan dit een probleem gaan vormen voor een uitgebalanceerde samenwerking. In het onderstaande overzicht van aangereikte instrumentaria worden op dit punt 4 stappen richting een oplossing voorgesteld. Stap 1 betreft het transparant maken van zaken: ‘Inzichtelijk maken wat het verschil in te besteden middelen is en dit bespreekbaar maken, niet laten sudderen’. De stappen 2 en 3 hebben betrekking op het neutraliseren van de verschillen in te besteden middelen: ‘Staat hier iets tegenover, bijvoorbeeld meer te besteden uren van de deelnemer met het geringste budget of lagere tarieven voor in te huren diensten? Met behulp van de juiste argumenten zijn verschillen in te besteden middelen soms acceptabeler te maken.’ (stap 2) of ‘Zijn er subsidies beschikbaar waardoor het verschil in te besteden middelen minder zwaar weegt.’ (stap 3). Stap 4 is gericht op het daadwerkelijk overbruggen van het probleem ‘Agendasetting op een hoger niveau. Is het mogelijk om de deelnemers met de minst te besteden middelen ‘bovenlangs’ met behulp van de andere partner(s) aan meer middelen te helpen?’ (stap 4).

Aangereikte instrumentaria

In box 5.15 wordt een overzicht gegeven van de aangereikte instrumentaria ten aanzien van thema 8, het omgaan met de effecten van staatsgrenzen. De aangereikte instrumentaria zijn oplossingsrichtingen waar trekkers voor kunnen kiezen wanneer de in box 5.13 genoemde kritische overgangen aan de orde zijn. De aangereikte instrumentaria zijn ontwikkeld aan de hand van praktijkervaring.

Box 5.15 Aangereikte instrumentaria bij thema 8 (deel 1)

Structuur van het openbaar bestuur:

- 1- Overzicht ter beschikking (laten) stellen aan de deelnemers. Voordeel: boodschap 'op maat' te maken en in een vroeg stadium over te dragen. Nadeel: (te) gemakkelijk verkregen informatie beklijft soms minder goed.
- 2- Deelnemers zelf laten uitzoeken. Voordeel: kan betrokkenheid verhogen. Nadeel: kan averechts werken doordat deelnemers erin verstrikt raken. Het is immers niet hun reguliere werk om dit soort zaken uit te zoeken en in kaart te brengen. Deze optie kan handig zijn wanneer er nog niet echt sprake is van samenwerking maar de deelnemers zich al wel aan het warm lopen zijn. Hangt ook sterk van de motivatie van de deelnemers af en van de vraag ook er geschikte kandidaten beschikbaar zijn om het uitzoekwerk te verrichten.
- 3- Deelnemers elkaar laten informeren. Voordeel: deelnemers horen van vakgenoten hoe het werkt en kunnen elkaar direct bevragen. Nadeel: vaak niet zo eenvoudig te begrijpen en vakgenoten zijn er niet in gespecialiseerd om dit soort van kennis over te dragen. Dit laatste los van het feit dat bij overdracht tussen partijen de taal ook een belangrijke rol speelt, vakgenoten van over de grens presenteren vaak het liefst in hun eigen taal. Randvoorwaarde bij deze aanpak is dat er al wel sprake dient te zijn van een bepaalde mate van samenwerking.
- 4- Een combinatie variant waarbij de bovenstaande mogelijkheden al naar gelang de situatie worden ingezet.

Box 5.15 Aangereikte instrumentaria bij thema 8 (deel 2)*Organisatie van waterbeheer:*

- 1- Overzicht ter beschikking (laten) stellen aan de deelnemers. Voordeel: boodschap 'op maat' te maken en in een vroeg stadium over te dragen. Nadeel: (te) gemakkelijk verkregen informatie beklijft soms minder goed.
- 2- Deelnemers elkaar laten informeren. Voordeel: deelnemers horen van vakgenoten hoe het werkt en kunnen elkaar direct bevragen. Nadeel: vaak niet zo eenvoudig te begrijpen en vakgenoten zijn er niet in gespecialiseerd om dit soort van kennis over te dragen. Randvoorwaarde bij deze aanpak is dat er al wel sprake dient te zijn van een bepaalde mate van samenwerking.
- 3- Personele uitwisseling. Voordeel: deelnemers krijgen een beeld op welke wijze het waterbeheer aan de andere zijde van de grens georganiseerd is. Bijkomend voordeel is dat mensen elkaar en elkaars organisaties beter leren kennen. Nadeel: de kennisoverdracht blijft beperkt tot de personen die daadwerkelijk aan de uitwisseling deelnemen wanneer dezen hun ervaringen niet uitdragen.
- 4- Een combinatie variant waarbij de bovenstaande mogelijkheden al naar gelang de situatie worden in gezet.

Bekendheid met bestuurlijke aangelegenheden bij de overige deelnemers:

- 1- Nieuwe informatiekanalen aanboren. Bijvoorbeeld: lokale dagbladen van de andere zijde van de grens gaan lezen. Gebruik maken van internet.
- 2- Gaan netwerken aan de andere zijde van de grens: bijeenkomsten bezoeken, mensen leren kennen, aanwezig zijn.
- 3- Aan relatiebeheer aan de andere zijde van de grens gaan doen: contacten gaan onderhouden buiten inhoudelijke besprekingen om en deze contacten uitbouwen naar verschillende niveaus binnen de organisaties. Ook informele overleggen op bestuurlijk niveau kunnen op dit punt heel rendabel zijn.
- 4- Ook tijdens reguliere overleggen van een samenwerkingsverband maken deelnemers vaak bewust of onbewust opmerkingen die gerelateerd zijn aan de eigen bestuurlijke situatie. Hier alert op zijn.

Gehanteerde methoden en technieken:

- 1- Zaken transparant zien te krijgen, wat is er precies aan de hand?
- 2- Eventueel een gezamenlijk pilot project uitvoeren waarbij de invloed van de uiteenlopende werkwijze(n) wordt onderzocht.
- 3- Eventueel punten op of langs de grens op twee wijzen bemonsteren, meten en/of interpreteren.
- 4- De daartoe aangewezen instanties van de verschillen in kennis stellen in de hoop dat dit (op termijn) zal leiden tot harmonisatie.

Te besteden middelen:

- 1- Inzichtelijk maken wat het verschil in te besteden middelen is. Dit bespreekbaar maken, niet laten sudderen.
- 2- Staat er iets tegenover, bijvoorbeeld meer te besteden uren van de deelnemer met het geringste budget of lagere tarieven voor in te huren diensten? Met behulp van de juiste argumenten zijn verschillen in te besteden middelen soms acceptabeler te maken.
- 3- Zijn er subsidies beschikbaar waardoor het verschil in te besteden middelen minder zwaar weegt.
- 4- Agendasetting op een hoger niveau. Is het mogelijk om de deelnemer met de minst te besteden middelen 'bovenlangs' met behulp van de andere partner(s) aan meer middelen te helpen?

Box 5.15 Aangereikte instrumentaria bij thema 8 (deel 3)*Cultuur:*

1- Cultuurverschillen als item vroegtijdig bespreekbaar maken en op de juiste wijze positioneren. Positionering: cultuurverschillen zijn niks bijzonders, ze komen overal voor waar organisaties samenwerken en dus ook langs de grens. Cultuurverschillen zijn niet alleen maar lastig, ze kunnen ook aanleiding vormen om van elkaar te leren, om te innoveren of om samen om te lachen.

2- Vroegtijdig personen binnen de deelnemende organisaties spotten die oprechte interesse hebben in het omgaan met andere culturen. Dit laatste kan bijvoorbeeld ook duidelijk worden aan de hand van hobby's of vakantiebestemmingen. Dit kunnen eventueel personen zijn die niet direct aan het samenwerkingsverband deelnemen maar die in de eigen organisatie wel invloed kunnen uitoefenen op degenen die wel direct aan het samenwerkingsverband deelnemen. Dezen personen gedurende het proces als ankerpunten gebruiken wanneer cultuurverschillen kritisch dreigen te worden voor de doorontwikkeling van het samenwerkingsverband.

3- Cultuurverschillen kunnen erg hardnekkig zijn, de trekker en/of leider heeft dan vaak weinig andere keus dan een oplossing te accepteren die voor alle deelnemers acceptabel is maar die voor zichzelf soms erg onpraktisch is.

4- Een valkuil bij samenwerkingsverbanden met meerdere deelnemers is dat er vooral gefocust wordt op de cultuurverschillen tussen de organisaties van weerszijden van de grens terwijl andersoortige cultuurverschillen soms veel meer impact op de samenwerking hebben

Taal:

1- Taalproblemen zijn tot een bepaalde hoogte wel te ondervangen. Bijvoorbeeld door tweetalige stukken te verspreiden en tijdens vergaderingen te zorgen voor vertaling.

2- In grensstreken hebben veel mensen vaak wel wat gevoel voor elkaars taal of sluiten dialecten goed op elkaar aan. In dat soort gevallen kan er ook voor worden gekozen om ieder in z'n eigen taal of dialect te laten spreken.

3- Wanneer taalproblemen er de oorzaak van lijken te zijn dat mensen terughoudend zijn in het onderhouden van de noodzakelijke contacten, dan dit niet laten slossen. Is er daadwerkelijk sprake van een taalprobleem of spelen er andere zaken? In geval van taalproblemen samen oplossingen zoeken.

4- Iemand die twee talen spreekt kan nog niet 'tweetalig denken'. Wanneer bijvoorbeeld procesbegeleiding wordt ingehuurd is het kunnen begrijpen hoe de deelnemers denken van fundamenteel belang. Een combinatie van procesbegeleiders van weerszijden van de grens kan dan een oplossing zijn.

5.4 Relatie theorie en onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk wordt voor elk van de vijf aan dit onderzoek ten grondslagliggende onderzoeksvragen (tabel 1.1), de relatie tussen de theorie en de betreffende onderzoeksvraag besproken.

Onderzoeksvraag I

De eerste onderzoeksvraag luidde ‘Welke fases kunnen worden onderscheiden bij het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking?’.

Om deze vraag te beantwoorden is in de ontwikkelde theorie een groeimodel opgenomen dat het *ontwikkelingspatroon* van grensoverschrijdende regionale samenwerking beschrijft. Dit groeimodel is opgenomen in figuur 5.3 en onderscheidt *vijf kenmerken fases van ontwikkeling*. Het model is afgeleid van het groeimodel van Verwijmeren & Wiering (2007) en wordt in dit onderzoek niet nader onderzocht.

Onderzoeksvraag II

De tweede onderzoeksvraag luidde ‘Wat zijn succes- en faalfactoren bij het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking?’.

Om deze vraag te beantwoorden zijn in de ontwikkelde theorie *twee typen* succes- en faalfactoren opgenomen. Als eerste worden in paragraaf 5.3.2 *algemeen geldende* succes- en faalfactoren bij het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende samenwerking beschreven. Deze factoren zijn ontleend aan het werk van Huxam & Vangen (2006) en worden in het voorliggende onderzoek niet nader onderzocht. Als tweede worden in paragraaf 5.7 *scenariospecifieke* succes- en faalfactoren afgeleid. Deze factoren worden nader onderzocht aan de hand van de in de hoofdstukken 6, 7 en 8 beschreven casestudies.

Onderzoeksvraag III

De derde onderzoeksvraag luidde ‘Op welke wijze kunnen samenwerkingsprocessen tussen organisaties op gang gebracht en aangestuurd worden?’.

Om deze vraag te beantwoorden worden in de ontwikkelde theorie samenwerkingsprocessen tussen organisaties als veranderingsprocessen beschouwd. Dit betekent dat prikkels tot verandering c.q. tot samenwerking een belangrijke rol spelen omdat dezen noodzakelijk zijn om samenwerking op gang te kunnen brengen. Aansturen kan *in principe* door te monitoren, waar nodig bij te sturen, opnieuw te monitoren, et cetera.

Bijsturen van veranderingsprocessen waar meerdere organisaties bij betrokken kan soms lastig zijn. In de ontwikkelde theorie is er daarom voor gekozen om gebruik te maken van elementen uit de theorie voor het aansturen van veranderingsprocessen bij enkelvoudige organisaties. In aanvulling hierop moeten trekkers dan wel

kennis hebben van typische *netwerkgerelateerde strategieën* en van een aantal belangrijke *samenwerkinggerelateerde* thema's die kunnen gaan spelen wanneer een samenwerkingsproces eenmaal op gang is gebracht.

Bij het uitwerken van het bovenstaande is gebruik gemaakt van een mix van bronnen uit de literatuur (Otto, 1996; Bressers & Kuks, 2001; Huxam & Vangen, 2006; De Bruin & Ten heuvelhof, 2007) en praktijkervaring. Een en ander wordt in meer detail beschreven in paragraaf 5.3.3. en wordt nader onderzocht aan de hand van de in de hoofdstukken 6, 7 en 8 beschreven casestudies.

Onderzoeksvraag IV

De vierde onderzoeksvraag luidde 'Op welke wijze kunnen samenwerkingsverbanden van organisaties vorm worden gegeven?'

Om deze vraag te beantwoorden is dit punt in de ontwikkelde theorie opgehangen aan een viertal thema's: het tot stand brengen van samenwerkingsverbanden, het doorontwikkelen van samenwerkingsverbanden, het omgaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid en het omgaan met de impact van bestuurders. Voor elk van deze thema's worden in de ontwikkelde theorie instrumenten in de vorm van modelbeschrijvingen aangereikt die trekkers kunnen gebruiken bij het betreffende thema.

Bij het uitwerken van het bovenstaande is gebruik gemaakt van een mix van bronnen uit de literatuur (Van der Molen, 2001; Korringa & van der Molen, 2005; Kaats e.a., 2006; Kaats & Opheij, 2008; Verwijmeren & Wieringa, 2007) en praktijkervaring. Een en ander wordt in meer detail beschreven in de paragrafen 5.3.4-5.3.7 en wordt nader onderzocht aan de hand van de in de hoofdstukken 6, 7 en 8 beschreven casestudies.

Onderzoeksvraag V

De vijfde onderzoeksvraag luidde 'Op welke wijze kan worden omgegaan met de effecten van staatsgrenzen?'

Om deze vraag te beantwoorden wordt in de ontwikkelde theorie gebruik gemaakt van het *boundary work concept*. In dit concept wordt ervan uitgegaan dat staatsgrenzen gepaard gaan met allerhande overgangen en dat sommige van deze overgangen kritisch kunnen zijn voor samenwerking tussen organisaties. Dit betekent dat de samenwerking tussen organisaties op een gegeven moment (deels) kan stagneren, wanneer een op dat moment kritische overgang niet kan worden geneutraliseerd

of overbrugd. Trekkers vervullen de rol van *boundary spanner*: zij worden geacht te voorkomen dat een samenwerking (gedeeltelijk) stagneert en, in geval dat toch gebeurt, deze weer vlot te kunnen trekken. In de ontwikkelde theorie worden een strategie en instrumenten aangereikt die trekkers daarbij kunnen gebruiken.

Bij het uitwerken van het bovenstaande is gebruik gemaakt van een mix van bronnen uit de literatuur (Whetten, 1992; Huitema e.a., 2006; Bressers & Lulofs, 2010) en praktijkervaring. Een en ander wordt in meer detail beschreven in paragraaf 5.8 en wordt nader onderzocht aan de hand van de in de hoofdstukken 6, 7 en 8 beschreven casestudies.

5.5 Toetsingsgereed maken van de ontwikkelde theorie

Omdat rechtstreekse toetsing van de houdbaarheid van de theorie niet mogelijk is (zie paragraaf 3.3), is een *tussenstap* ingebouwd waarin de ontwikkelde theorie alsnog gereed wordt gemaakt voor *partiële toetsing* aan de levende werkelijkheid. Hierbij zal blijken dat er sprake is van een aantal scenariospecifieke aandachtspunten die tot succes en falen kunnen leiden en die als zodanig als scenariospecifieke succes- en faalfactoren kunnen worden beschouwd. Een en ander wordt beschreven in de volgende twee paragrafen.

5.5.1 Verbijzondering van de ontwikkelde theorie

De bovengenoemde tussenstap bestaat uit een verbijzondering van de ontwikkelde theorie voor een drietal min of meer standaard scenario's van grensoverschrijdend regionaal waterheer. *De verbijzonderde versie van de theorie* vormt de *interface* tussen de ontwikkelde theorie en de levende werkelijkheid (zie figuren 3.1 en 5.1). Onderstaand wordt de keuze van de drie karakteristieke scenario's toegelicht.

Scenariokeuze

In de ontwikkelde theorie wordt het tot stand brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen als een veranderingsproces benaderd. Prikkel tot verandering c.q. tot samenwerking spelen daarom een belangrijke rol. Als *belangrijkste prikkels* worden beschouwd (box 5.4):

1. besef van gemeenschappelijke kansen;
2. beleids- en institutionele druk;
3. probleemdruk.

Karakteristieke scenario's zijn scenario's die één op één bij een van deze drie prikkels passen. Bij het zoeken naar deze scenario's is gebruik gemaakt van het raamwerk zoals getoond in figuur 5.16.

In dit raamwerk zijn de aard van het initiatief tot samenwerken – top-down versus bottom-up – en de aard van de betrokkenheid van de deelnemers – vrijwillig versus verplicht – tegen elkaar uitgezet. Dit levert vier scenario's op.



Figuur 5.16 Raamwerk voor het bepalen van karakteristieke scenario's

Door de belangrijkste prikkels tot samenwerking op deze scenario's te projecteren, wordt duidelijk voor welke prikkels sprake is van een karakteristiek scenario. Dit blijkt voor de prikkels 'besef van gemeenschappelijke kansen' en 'beleids- en institutionele druk' te zijn, waar de scenario's linksboven en rechtsboven één op één bij passen. Deze twee scenario's zijn daarom gebruikt voor de verbijzondering van de ontwikkelde theorie. Het scenario linksboven is eveneens als karakteristiek scenario voor de verbijzondering gebruikt. Dit scenario past namelijk één op één wanneer er sprake is van 'geen (overige) prikkels'. Samenvattend levert dit de onderstaande drie karakteristieke scenario's op:

Scenario a (linksboven): dit is de situatie waarin regionale partijen in reactie op probleemdruk aan beide zijden van de grens *vrijwillig* deelnemen aan een *van*

bovenaf georganiseerd samenwerkingsverband *zonder dat er sprake is van een prikkel* tot samenwerking. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een van bovenaf geïnitieerd periodiek overleg tussen regionale partners van weerszijden van de grens. Er wordt vanuit gegaan dat partijen in dit scenario samenwerken op basis van een *inspanningsverplichting* en dat er zolang er zich *geen prikkels* tot verandering aandienen *geen substantiële zaken* gerealiseerd zullen gaan worden. Wanneer er zich prikkels aandienen en er getracht wordt hier iets mee te doen, dan gaat dit gepaard met een *verandering van scenario*.

Scenario b (rechtsboven): dit is de situatie waarin regionale partijen aan beide zijden van de grens *verplicht* deelnemen aan een *van bovenaf georganiseerd* samenwerkingsverband waarbij *beleids- en institutionele druk als prikkel* tot samenwerking fungeert. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan verplichte samenwerking in het kader van Europese wetgeving. Er wordt vanuit gegaan dat partijen in dit scenario samenwerken op basis van een *resultaatsverplichting*: in geval van Europese wetgeving betekent dit dat de EU voorschrijft aan welke *voorwaarden* het *resultaat* dient te voldoen en *wanneer* een en ander gereed dient te zijn.

Scenario c (linksonder): dit is de situatie waarin regionale partijen aan beide zijden van de grens *vrijwillig* deelnemen aan een *in de regio ontstaan* samenwerkingsverband waarbij *besef van gemeenschappelijke kansen als prikkel* tot samenwerking fungeert. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de mogelijkheid om grensoverschrijdende gebiedsontwikkeling te koppelen aan ontwikkelingen op het gebied van waterbeheer.

Ten aanzien van het kwadrant rechtsonder geldt dat dit wel bij bepaalde prikkels tot samenwerking past. In dit onderzoek wordt hier verder niets mee gedaan, omdat de betreffende prikkels divers zijn en niet als belangrijke prikkels in de handelingstheorie zijn opgenomen.

Aanpak

Bij de verbijzondering is voor elk van deze drie scenario's een inschatting gemaakt welke onderdelen van de ten behoeve van het *vormgeven van samenwerkingsverbanden* aangereikte instrumentaria (paragrafen 5.3.4-5.3.7) belangrijk voor de trekker zijn om goed te managen. 'Managen' in de zin van aansturen of beïnvloeden, en 'goed' in de zin van in de juiste richting en in voldoende mate. *Noot: het gaat daarbij dus niet om alle onderdelen die belangrijk zijn, maar om dat deel ervan waar de trekker door zijn handelen invloed op heeft!*

In paragraaf 5.1 is uitgelegd dat in de ontwikkelde theorie het hoofdproces, het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking, wordt onderverdeeld in *een drietal deelprocessen*. Dit betreft de volgende deelprocessen:

- het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen;
- het vormgeven van samenwerkingsverbanden;
- het omgaan met de effecten van staatsgrenzen.

De verbijzondering richt zich dus op het tweede deelproces. De reden hiervoor is dat het eerste en het derde deelproces in dit verband minder geschikt worden geacht om te verbijzonderen. Verbijzondering van het eerste deelproces zal naar verwachting weinig informatie opleveren doordat een van de keuzecriteria voor de gehanteerde scenario's tot dit deelproces behoort: het gaat hierbij om de prikkel tot samenwerking (figuur 5.16). Verbijzondering van het derde deelproces zal naar verwachting eveneens weinig informatie opleveren omdat er geen relatie wordt verwacht tussen de effecten van grenzen en de gehanteerde scenario's.

Uitkomsten

De uitkomsten van de doorgevoerde verbijzondering staan vermeld in tabel 5.17 waarbij gebruik wordt gemaakt van de volgende notatie: goed management door de trekker van *beperkt belang*: +, goed management door de trekker van *gemiddeld belang*: ++, goed management door de trekker van *groot belang*: +++.

Modelbeschrijving	Onderdeel	Scenario a	Scenario b	Scenario c
Figuur 5.8	Oriëntatie fase	+	+	+++
	Partner search fase	+	+	+++
	Vormgevingsfase	+	++	+++
	Fundraising fase	+	+	+++
	Realisatie fase	+	+	+++
Figuur 5.9	Toekomstkant	+	+	+++
	Harde kant	+	+++	++
	Zachte kant	+	++	+++
	Middelen kant	+	++	++
Figuur 5.10	Communicatie fase	+	++	+++
	Kennisuitwisseling fase	+	++	+++
	Agenda setting fase	+	++	+++
	Afstemmingsfase	+	++	+++
	Invoeringsfase	+	++	+++
Figuur 5.11	Bestuurlijke realiteit	+	++	+++
	Informatieverstrekking	+	++	+++
	Persoonlijke overwegingen	+	++	++

Tabel 5.17 De resultaten van de doorgevoerde verbijzondering

De onderbouwing van de in tabel 5.17 vermelde aanduidingen van belang is opgenomen in bijlage 5.1.

5.5.2 Scenariospecifieke succes- en faalfactoren

De in paragraaf 5.5.1 doorgevoerde verbijzondering van de theorie geeft inzicht in welke zaken voor trekkers belangrijk zijn om goed te managen in geval van drie uiteenlopende karakteristieke scenario's van grensoverschrijdend regionaal waterbeheer. Hiervan zijn voor elk van de scenario's succes- en faalfactoren afgeleid, dezen worden onderstaand beschreven.

Scenario a

Voor dit scenario is in de vorige paragraaf ingeschat dat het er voor geen van de onderdelen echt toe doet of ze wel of niet goed gemanaged worden. Dit komt met name doordat zolang er zich geen prikkels tot verandering aandienen, er geen substantiële zaken gerealiseerd zullen gaan worden. Factoren die er wel toe doen in een dergelijke situatie zijn:

1. *Het managen van de verwachtingen.* Wanneer het verwachtingspatroon van de deelnemers niet in overeenstemming is met de mogelijkheden die het samenwerkingsverband hen biedt zal er spanning ontstaan. Het is aan de trekker om de deelnemers bewust te maken van de mogelijkheden, maar ook van de onmogelijkheden van een samenwerkingsverband in een dergelijke situatie.
2. *De maatvoering van het samenwerkingsverband.* Wanneer de deelnemers zich bewust zijn van de mogelijkheden en de onmogelijkheden van het samenwerkingsverband kan, voor zover de algemene afspraken dit toelaten, in onderling overleg worden besloten op welk niveau de deelnemende organisaties zich gaan laten vertegenwoordigen en wat voor activiteiten het samenwerkingsverband gaat ondernemen.
3. *De wijze waarop wordt omgegaan met verschillen.* Hierbij kan gedacht worden aan cultuurverschillen, verschillen in gehanteerde methoden en technieken in de deelnemende landen, verschillen in te besteden middelen, maar bijvoorbeeld ook aan taalverschillen. Kortom: de verschillen zoals beschreven in box 5.13.
4. *Het alert zijn op prikkels tot verandering.* In dit soort situaties is het zaak om alert te zijn op mogelijke prikkels tot verandering, prikkels die zichzelf aandienen zoals in het geval van nieuwe Europese wetgeving, maar ook prikkels die bewerkstelligd kunnen worden zoals de kansen die ontstaan door grensoverschrijdende gebiedsontwikkeling te koppelen aan ontwikkelingen op het gebied van waterbeheer.

Het al dan niet goed managen van de bovenstaande punten wordt aangemerkt als succes- en faalfactor in geval van scenario a, waarbij het managen van de verwachtingen (a) en de maatvoering van het samenwerkingsverband (b) als belangrijkste punten worden gezien.

Scenario b

Voor dit scenario is in de vorige paragraaf ingeschat dat het voor een aantal onderdelen van gemiddeld en voor een onderdeel van groot belang is dat ze goed gemanaged worden. Het gaat hierbij om de volgende punten:

- a. *De wijze waarop de organisatie is geregeld.* Belangrijk punt in dit scenario is dat de zaak op een dusdanige wijze is georganiseerd dat het gevraagde resultaat tijtjds geleverd kan worden.
- b. *De wijze waarop wordt omgegaan met verschillen.* Hierbij kan gedacht worden aan cultuurverschillen, verschillen in gehanteerde methoden en technieken in de deelnemende landen, verschillen in te besteden middelen, maar bijvoorbeeld ook aan taalverschillen. Kortom: de verschillen zoals beschreven in box 5.13.
- c. *De wijze waarop de personele bezetting is geregeld.* Om het gevraagde resultaat tijtjds te kunnen leveren zal er voldoende personeel beschikbaar moeten zijn, gekwalificeerd en ook gemotiveerd personeel!
- d. *De wijze waarop de beschikbaarheid van hulpmiddelen is geregeld.* Om het gevraagde resultaat tijtjds te kunnen leveren zullen de juiste hulpmiddelen tijtjds beschikbaar moeten zijn.
- e. *De wijze waarop wordt omgegaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid.* Om het gevraagde resultaat tijtjds te kunnen leveren zullen mogelijke issues voor gezamenlijk beleid tijtjds bekend moeten zijn en zullen deze issues binnen de daarvoor gestelde termijnen 'verder gebracht' moeten worden.
- f. *De wijze waarop bestuurders worden betrokken.* Om het gevraagde resultaat tijtjds te kunnen leveren zullen de betreffende bestuurders tijtjds en op de juiste wijze betrokken moeten worden.

Het al dan niet goed managen van de bovenstaande punten wordt aangemerkt als succes- en faalfactor in geval van scenario b, waarbij de wijze waarop de organisatie is

geregeld (a), de wijze waarop wordt omgegaan met verschillen (b) en de wijze waarop wordt omgegaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid (e) als belangrijkste punten worden gezien.

Scenario c

Voor dit scenario is in de vorige paragraaf ingeschat dat het voor nagenoeg alle afzonderlijke onderdelen van de handelingstheorie van groot belang is dat ze goed gemanaged worden. Het gaat hierbij om de volgende punten:

- a. *De wijze waarop de samenwerking tot stand wordt gebracht.* Hier is het spreekwoord ‘een goed begin is het halve werk’ van toepassing, waarbij ‘een goed begin’ staat voor het uitvoeren van een grondige eerste oriëntatie, het vinden van de juiste partners, het verder uitwerken van de plannen en het regelen van de benodigde financiën. Kortom: de stappen zoals beschreven in figuur 5.8.
- b. *De wijze waarop de doorontwikkeling van de samenwerking wordt aangestuurd.* Het belangrijkste onderdeel op dit punt is om ervoor te zorgen dat ‘de poppetjes willen, en weten wat de koers is’. Daarnaast is het van belang de organisatie zo in te richten dat iedereen zich erin kan vinden en te zorgen dat de noodzakelijke hulpmiddelen beschikbaar zijn.
- c. *De wijze waarop wordt omgegaan met verschillen.* Hierbij kan gedacht worden aan cultuurverschillen, verschillen in gehanteerde methoden en technieken in de deelnemende landen, verschillen in te besteden middelen, maar bijvoorbeeld ook aan taalverschillen. Kortom: de verschillen zoals beschreven in box 5.13.
- d. *De wijze waarop wordt omgegaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid.* Om geen kansen te missen zullen mogelijke issues voor gezamenlijk beleid bijtijds bekend moeten zijn en op professionele wijze ‘verder gebracht’ moeten worden.
- e. *De wijze waarop bestuurders worden betrokken.* Om tot een stabiele samenwerking te komen waarvan de resultaten ook bestuurlijk gedragen worden zullen de betreffende bestuurders bijtijds en op de juiste wijze betrokken moeten worden.

Het *al dan niet goed managen* van de bovenstaande punten wordt aangemerkt als succes- en faalfactor in geval van scenario c, waarbij *alle punten als belangrijk* worden gezien.

Algemeen

Uit het bovenstaande blijkt dat *de wijze waarop wordt omgegaan met verschillen als gevolg van staatsgrenzen* bij alle drie scenario's als succes- en faalfactor eruit rolt. Dit is niet zo vreemd omdat dit in feite een algemeen geldende succes- en faalfactor is (zie paragraaf 5.3.2). Deze factor wordt in de rest van dit boek dan ook als zodanig beschouwd.

A black and white photograph showing water splashing over rocks. The water is dark and turbulent, with white foam and droplets visible. The rocks are light-colored and jagged. The overall scene is dynamic and energetic.

Hoofdstuk 6

Case studie A: de subcommissie Vecht-Dinkel

6 Casestudie A: de subcommissie Vecht-Dinkel

Casestudie A betreft een van de zeven regionale subcommissies van de Duits-Nederlandse Permanente Grenswateren Commissie, namelijk *de subcommissie Vecht-Dinkelen* bestrijkt de periode *van 2000 tot en met mei 2008*. Dit samenwerkingsverband is reeds in paragraaf 2.2 geïntroduceerd en wordt nader toegelicht in de inleidende paragraaf van het voorliggende hoofdstuk. De subcommissie Vecht-Dinkel wordt in dit onderzoek gebruikt om een indruk te krijgen van de kwaliteit en de toepasbaarheid van de *voor scenario a* verbijzonderde versie van de handelingstheorie. Scenario a is in paragraaf 5.5.1 gedefinieerd als ‘De situatie waarin regionale partijen in reactie op probleemdruk aan beide zijden van de grens *vrijwillig* deelnemen aan een *van bovenaf georganiseerd* samenwerkingsverband *zonder dat er sprake is van een prikkel* tot samenwerking. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een van bovenaf geïnitieerd periodiek overleg tussen regionale partners van weerszijden van de grens. Er wordt vanuit gegaan dat partijen in dit scenario samenwerken op basis van een *inspanningsverplichting* en dat er zolang er zich *geen prikkels* tot verandering aandienen *geen substantiële zaken* gerealiseerd zullen gaan worden. Wanneer er zich prikkels aandienen en er getracht wordt hier iets mee te doen, dan gaat dit gepaard met een *verandering van scenario*.’ Na de inleiding volgen beschrijvingen van de context en het veldwerk. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de resultaten en de conclusies.

6.1 Inleiding

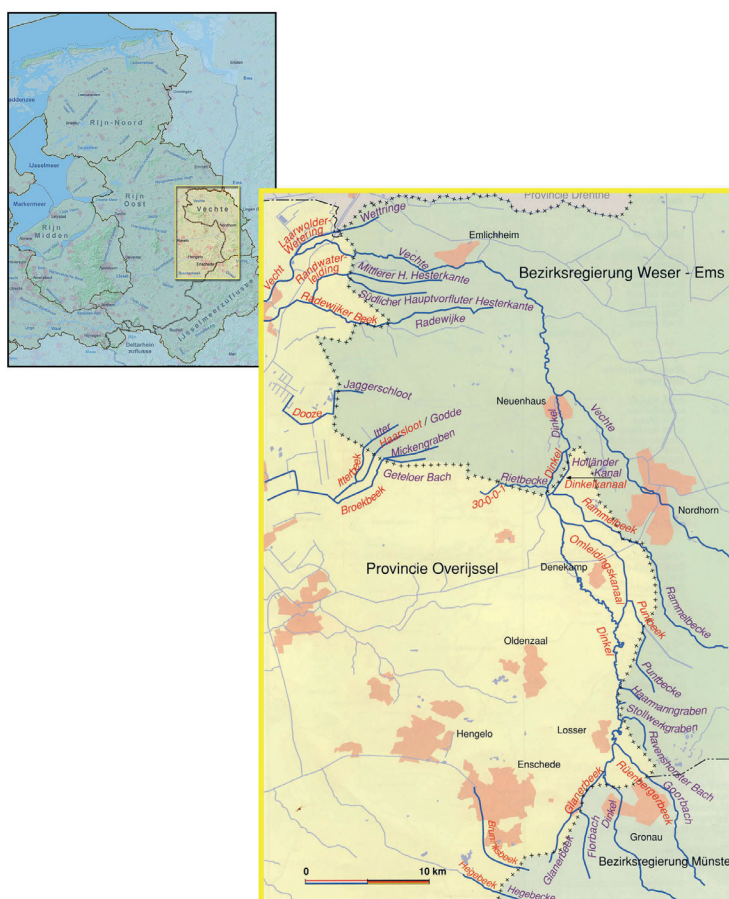
De subcommissie Vecht-Dinkel is in 1997 ontstaan uit een samenvoeging van de toenmalige subcommissies Vecht en Dinkel. Figuur 6.1 geeft de ligging het werkgebied van de subcommissie weer. Bij het ontstaan van de nieuwe subcommissie is de vergaderfrequentie van de subcommissies Vecht en Dinkel overgenomen. Deze hield in dat er in ieder geval eenmaal per jaar een overleg werd georganiseerd en indien gewenst vaker. Omdat het reilen en zeilen van de subcommissie gedurende de onderzoeksperiode niet los gezien kan worden van de periode daarvoor wordt eerst een overzicht-op-hoofdlijnen van de geschiedenis van de subcommissie gepresenteerd¹.

Vanuit het verleden waren de subcommissies sterk op uitvoering gericht. Tot eind jaren zeventig ging het vooral om het gezamenlijk schouwen van de grensoverschrijdende watergangen en het jaarlijks bepalen van de waterkwaliteit aan de grens.

¹ In dit kader is ook de trekker van Nederlandse zijde uit de periode voorafgaand aan de onderzoeksperiode geïnterviewd.

De tachtiger jaren hebben vooral in het licht gestaan van nieuwe technieken, nieuwe aanpakken en het verbreden van de scope. Van momentopnames naar permanente bemonstering, van het bemonsteren aan de grens naar het bemonsteren van grensoverschrijdende waterlopen en van het verleggen van de interesse van puntbronnen naar diffuse verontreinigingbronnen.

In de negentiger jaren werden de eerste pogingen ondernomen om tot een meer strategische aanpak te komen. Elk van de drie in de subcommissie zitting hebbende staten had in deze periode een eigen voorman. Voornamelijk op initiatief van deze voormannen werden er voor de Vecht en de Dinkel plannen gesmeed om beheerplannen op te stellen met daarin de waterstaatkundige situatie van dat moment en de voor de toekomst wenselijke waterstaatkundige situatie. Dit met als doel om aansluitend verbeterprojecten te kunnen formuleren en uitvoeren. In geval van de Vecht is het beoogde document wel in concept gereed gekomen, maar bleek bij de wederzijdse ministeries onvoldoende draagvlak te bestaan voor de uitvoering ervan. In geval van de Dinkel is het beoogde document er niet gekomen: Duitse regionale overheden buiten de subcommissie voelden er naar verluid niet voor vanwege de belangen van de landbouw.



Figuur 6.1 De ligging van het werkgebied van de subcommissie (PGC, 1998)

In 2001 en 2002 is er binnen de toen reeds opgerichte subcommissie Vecht-Dinkel nogmaals getracht tot een meer strategische aanpak te komen. Ditmaal waren het met name de twee Nederlandse waterschappen die erop gebrand waren om tot afspraken omtrent verdergaande samenwerking te komen. Om tot afspraken te komen werden daarbij van Nederlandse zijde de betreffende dijkgraven en gedeputeerde naar de bijeenkomsten van de subcommissie afgevaardigd. Van Duitse zijde kon hier echter geen navolging aan worden gegeven omdat daar harde afspraken golden welke organisaties en nog specifiek, welke ambtelijke medewerkers binnen deze organisaties in de subcommissie zitting hadden. Het gewenste resultaat bleef dan ook uit: de aanwezige Duitse ambtelijke vertegenwoordigers hadden niet de ruimte om toezeggingen te doen.

In 2005 is de werkgroep DeltaRhein van start gegaan (zie paragraaf 2.2). Veel onderwerpen die tot dan toe in de subcommissie aan de orde kwamen werden vanaf toen in deze werkgroep besproken. Daarnaast bood de werkgroep DeltaRhein een aantal van de belangrijkste spelers uit de subcommissie een weliswaar verplicht maar vanuit het oogpunt van hun doelambities wel meer geschikt platform voor het onderhouden en uitbouwen van de grensoverschrijdende contacten. De nut en noodzaak van de bijeenkomsten van de subcommissie kwamen hierdoor in het geding. Dit heeft ertoe geleid dat in 2006 is besloten om de subcommissie alleen dan nog jaarlijks te laten vergaderen wanneer er agendapunten te bespreken zouden zijn. Deze afspraak heeft er overigens niet toe geleid dat er binnen de onderzoeksperiode bijeenkomsten van de subcommissie zijn geannuleerd.

Over het trekkerschap

In de negentiger jaren was het trekkerschap van de subcommissies Vecht en Dinkel, en later ook het trekkerschap van de subcommissie Vecht-Dinkel veel meer een gezamenlijke taak dan in de onderzoeksperiode. De trekkersrol werd toen gezamenlijk vervuld door de voormannen van de drie betrokken staten. Dit gezamenlijke trekkerschap ging verder dan het in onderling overleg voorbereiden van de bijeenkomsten van de subcommissie, het reeds genoemde gezamenlijke initiatief om tot beheerplannen voor de Vecht en de Dinkel te komen is daar een voorbeeld van.

Begin 2000 is de geïnterviewde trekker het voormanschap aan Nederlandse zijde gaan vervullen, eerst inofficieel als vervanger van zijn voorganger en van 2002 tot en met mei 2008 officieel. Met de komst van de nieuwe Nederlandse voorman in 2000 lijkt het trekkerschap van een driemanstaak te zijn overgegaan in een eenmanstaak met als trekker de nieuwe voorman aan Nederlandse zijde. De exacte reden van deze omslag is niet duidelijk, er worden meerdere zaken genoemd die wellicht hebben

meegespeeld. Mogelijk heeft het niet van de grond komen van de beheerplannen voor de Vecht en de Dinkel nog een rol gespeeld. Wellicht heeft het feit dat de subcommissie door de komst van de KRW aan gewicht zou inboeten de andere twee voormannen afgeremd. Wat ook kan is dat ‘de match’ tussen de drie voormannen is afgenomen door een wisseling van de wacht aan Nederlandse zijde.

Voor de goed orde vermeld ik hier zelf geen lid te zijn (geweest) van de subcommissie Vecht-Dinkel.

6.2 Verkenning van de context

Het doel van de contextverkenning is tweeledig. In de eerste plaats kan de contextverkenning bijdragen aan het beantwoorden van de vraag hoe de voorliggende casus zich verhoudt tot de typering van de casus als “scenario a”. Daarnaast dient de contextverkenning om inzicht te krijgen in de omstandigheden waarvan in de voorliggende casus sprake is geweest. Bij de verdere beschrijving, detaillering en ‘inkleuring’ van de context wordt gebruik gemaakt van de Contextuele Interactie Theorie van Bressers (zie paragraaf 4.5). Deze theorie ordent de context en beschrijft een drietal lijnen waarlangs beïnvloeding vanuit de context kan plaatsvinden. De gedachte achter de inzet van de Contextuele Interactie Theorie is dat bij de in dit onderzoek toegepaste wijze van analyseren van data, het volgens Blaikie (2005) de expliciete verantwoordelijkheid van de onderzoeker is dat lezers een juiste indruk van de betreffende contexten krijgen (vergelijk de afsluitende zin van hoofdstuk 3).

Specifieke context

Doelen van het samenwerkingsverband

De subcommissie Vecht-Dinkel heeft als doel het regelmatig plegen van overleg over alle relevante grensoverschrijdende waterstaatkundige vraagstukken in haar werkgebied teneinde deze op een voor beide landen bevredigende wijze op te lossen.

Beschikbare instrumenten

Als instrumenten worden in het verdrag genoemd: het verstrekken van inlichtingen, het uitwisselen van ervaringen, het behandelen van voorstellen en klachten, het behandelen van vragen ten aanzien van grensoverschrijdende medefinanciering van maatregelen en het inspecteren van de grenswateren. In het Grensverdrag staat niet vermeld of deze opsomming van instrumenten als limitatief te beschouwen is. Het enige wat in dit verband genoemd wordt is dat alleen de hoofdcommissie bevoegd is tot het in ontvangst nemen en behandelen van bezwaren en tot het doen van aanbevelingen.

Beschikbare resources

Aan de subcommissie zijn geen specifieke middelen ter beschikking gesteld. De betekenis van de leden van de subcommissie zelf de in te zetten middelen moeten opbrengen. Aan Duitse zijde is de deelstaat vaak de uiteindelijke financier.

Geldende tijdsafspraken

In het Grensverdrag wordt ten aanzien van de subcommissies niks gezegd over de frequentie waarmee vergaderd dient te worden en over de snelheid waarmee de taken uitgevoerd dienen te worden. In artikel 68 wordt op dit punt alleen gesteld dat de subcommissies over hun werkzaamheden aan de hoofdcommissie verslag dienen uit te brengen.

Structurele context

Maatschappelijke en bestuurlijke schaalniveaus

Ten aanzien van dit punt is in paragraaf 2.2 reeds een indruk gegeven van de uiteenlopende wijzen waarop in Duitsland en Nederland het openbaar bestuur en de watersector zijn opgebouwd. Voor meer informatie hierover wordt derhalve verwezen naar de genoemde paragraaf.

Netwerken en de actoren daarin

Belangrijkste netwerk in deze casestudie is de subcommissie Vecht-Dinkel, belangrijkste actoren in dit netwerk zijn de leden van de subcommissie en de trekker in het bijzonder. Gedurende de onderzoeksperiode waren de volgende organisaties lid van de subcommissie (PGC, 1998):

- Vanuit Nordrhein-Westfalen: de Bezirksregierung Münster, de Kreis Borken en de stad Gronau, met als plaatsvervangende leden Het Staatliches Umwelt Amt (StUA) Herten en het Wasser- und Bodenverband Untere Dinkel.
- Vanuit Niedersachsen: het NLWKN, de Landkreis Grafschaft Bentheim en het Unterhaltungs- und Landschaftspflegeverband Nr. 114 Vechte.
- Vanuit Nederland: de provincie Overijssel, Rijkswaterstaat (directie Oost-Nederland), waterschap Regge en Dinkel en waterschap Velt en Vecht.

Probleempercepties en doel ambities

In de onderzoeksperiode zijn er geen substantiële inhoudelijke problemen aan de orde geweest in de subcommissie. De probleemperceptie was dan ook niet zozeer geënt op feitelijke problemen als wel op onzekerheid en op uiteenlopende doelambities: de genoemde onzekerheid over het effect van de KRW op de positie van

de subcommissie en, in het begin van de onderzoeksperiode, het reeds genoemde verschil in doelambities tussen de beide landen.

Strategieën en instrumenten

Zoals gezegd is in het begin van de onderzoeksperiode van Nederlandse zijde getracht de Duitse zijde mee te krijgen in een meer strategische aanpak. De hierbij gehanteerde strategie was om het niveau van de eigen vertegenwoordigers te verhogen. Dit in de verwachting dat hier van Duitse zijde in meegegaan zou worden en dat er dan spijkers met koppen geslagen zouden kunnen worden. Dit bleek echter niet zo te zijn. In de loop van de onderzoeksperiode heeft de subcommissie als platform voor het regionale grensoverschrijdende overleg steeds meer terrein moeten prijs geven aan het regionale grensoverschrijdende overleg in het kader van de KRW. De op dit punt gehanteerde strategie was de strategie van rekken en erbij blijven.

Organisaties en resources voor de uitvoering

Gedurende de onderzoeksperiode zijn de verrichte werkzaamheden vooral door de deelnemende organisaties zelf uitgevoerd. Mede hierdoor waren er weinig resources nodig.

Bredere context

Politiek, economie, cultuur en technologie

Vanuit het perspectief van de subcommissie Vecht-Dinkel kan de onderzoeksperiode als een politiek stabiele periode worden aangemerkt. De belangrijkste politieke fenomenen voor de subcommissie waren de wederopbouw van het voormalige Oost-Duitsland na de val van de muur in november 1989 en de verdere vormgeving van de Europese Unie. Economisch gezien was de onderzoeksperiode een periode van relatieve welvaart. De kredietcrisis op de financiële markten begon weliswaar al wel in de onderzoeksperiode, in de zomer van 2007, maar de escalatie daarvan vond pas na de onderzoeksperiode vanaf september 2008 plaats. Qua technologie kan worden gesteld dat de stand van de technologie in de onderzoeksperiode geen beperkingen voor het functioneren van de subcommissie heeft opgeleverd.

Beïnvloeding vanuit de context

Cognities

Het kan niet anders dan dat er in de onderzoeksperiode beïnvloeding vanuit de context langs de lijn van de cognities heeft plaatsgevonden. Dit doordat een deel van de leden

wel nauw betrokken is geraakt bij het Duits-Nederlandse overleg over de invoering van de KRW en een ander deel niet.

Ambities

In het begin van de onderzoeksperiode, toen van Nederlandse zijde is getracht de Duitse zijde mee te krijgen in een meer strategische aanpak, is sprake geweest van beïnvloeding vanuit de context langs de lijn van de ambities.

Resources

In de eerste helft van de onderzoeksperiode is sprake geweest van beïnvloeding vanuit de context langs de lijn van de resources. In deze periode waren van Duitse zijde weinig financiële middelen beschikbaar vanwege het feit dat de wederopbouw van het voormalige Oost-Duitsland een groot beslag op de beschikbare middelen legde.

Combinaties

Bij de beïnvloeding vanuit de context langs de drie bovengenoemde lijnen is sprake geweest van combinaties. Zo is in het begin van de onderzoeksperiode van Nederlandse zijde getracht de Duitse zijde mee te krijgen in een strategischer aanpak. Los van de vraag of er van Duitse zijde principiële bereidheid was hierin mee te gaan, heeft het financiële aspect ook een rol gespeeld bij het feit dat deze aanpak er niet gekomen is. Een andere combinatie is het feit dat van Nederlandse zijde na 2002 niet opnieuw is getracht om via de subcommissie Vecht-Dinkel tot een strategischer aanpak te komen en dat men wist dat er andere grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden aan zaten te komen waarbinnen de gewenste aanpak wellicht eerder haalbaar zou zijn.

Conclusie contextverkenning

Het doel van de contextverkenning was enerzijds om inzicht te krijgen in de omstandigheden waarvan in de voorliggende casus sprake is geweest. Anderzijds kan de contextverkenning bijdragen aan het beantwoorden van de vraag hoe de voorliggende casus zich verhoudt tot de typering van de casus als “scenario a”. Scenario a is in paragraaf 5.5.1 gedefinieerd als ‘De situatie waarin regionale partijen in reactie op probleemdruk aan beide zijden van de grens *vrijwillig* deelnemen aan een *van bovenaf georganiseerd* samenwerkingsverband *zonder dat er sprake is van een prikkel* tot samenwerking. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een van bovenaf geïnitieerd periodiek overleg tussen regionale partners van weerszijden van de grens. Er wordt vanuit gegaan dat partijen in dit scenario samenwerken op basis van een *inspanningsverplichting* en dat er zolang er zich *geen prikkels* tot verandering

aandienen *geen substantiële zaken* gerealiseerd zullen gaan worden. Wanneer er zich prikkels aandienen en er getracht wordt hier iets mee te doen, dan gaat dit gepaard met een *verandering van scenario*.’ Uit de contextverkenning blijkt dat de subcommissie Vecht-Dinkel op veel punten aan de definitie van scenario a voldoet. Er was inderdaad sprake van een van bovenaf georganiseerd samenwerkingsverband, organisator was de in 1963 opgerichte Permanente Grenswateren Commissie (zie ook paragraaf 2.2). Er vond afstemming plaats zonder dat er sprake was van een prikkel tot samenwerking: er deden zich geen noemenswaardige problemen voor, een meer strategische aanpak bleek niet haalbaar en er was niet sprake van een resultaatsverplichting. Uit de contextverkenning is niet duidelijk geworden of de deelname aan de subcommissie voor alle deelnemers daadwerkelijk vrijwillig was.

6.3 Opzet en resultaten veldwerk

De subcommissie Vecht-Dinkel wordt in dit onderzoek gebruikt om de kwaliteit en de toepasbaarheid van de voor scenario a verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie te verkennen.

6.3.1 Opzet van het veldwerk

Algemeen

Door de aard van de ontwikkelde theorie kan deze niet direct op “juistheid” worden onderzocht maar wel worden gerelateerd aan enkele cases van het soort waarvoor deze bedoeld is (zie paragraaf 3.2). Dit gebeurt via de begrippen *kwaliteit* en *toepasbaarheid*:

- “kwaliteit” in de zin dat de theorie a) relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden en b) in potentie meerwaarde aan trekkers biedt: meerwaarde in de zin dat de theorie bestaande inzichten ordent of nieuwe inzichten genereert.
- “toepasbaar” in de zin dat de theorie a) begrijpelijk is en b) herkenbaar is: herkenbaar in de zin dat trekkers in staat zijn om de inhoud van de theorie te relateren aan de aspecten van de praktijksituatie waarvoor deze bedoeld is.

Omdat rechtstreekse toetsing van de kwaliteit van de theorie niet mogelijk was, is een tussenstap ingebouwd waarin de ontwikkelde theorie alsnog gereed is gemaakt voor *verkenning* en *partiële toetsing*. Deze tussenstap bestaat uit een verbijzondering van de ontwikkelde theorie voor een drietal min of meer standaard scenario’s van grensoverschrijdend regionaal waterheer.

Opzet

Met behulp van de voorliggende casestudie over de subcommissie Vecht-Dinkel wordt de voor scenario a verbijzonderde versie van de theorie verkend en partieel getoetst. Daarmee wordt nagegaan of deze toepasbaar en van waarde zou zijn geweest voor de trekker van de subcommissie Vecht-Dinkel. Dit gebeurt in twee stappen (zie paragraaf 3.3):

- In de eerste stap wordt de kwaliteit van de voor scenario a verbijzonderde versie van de theorie verkend aan de hand van de subcommissie Vecht-Dinkel. Met behulp van deze stap wordt gecontroleerd of er reden is om te veronderstellen dat de kwaliteit van de voor scenario a verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie “niet juist” zou zijn. Niet juist in de zin dat de theorie niet relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden of dat de theorie geen bestaande inzichten ordent en ook geen nieuwe inzichten genereert.
- In de tweede stap is de toepasbaarheidvraag aan de hand van een aantal vragen rechtstreeks aan de trekker van de subcommissie Vecht-Dinkel voorgelegd. Op deze wijze is een rechtstreeks antwoord verkregen op de vraag of de voor scenario a verbijzonderde versie van de theorie vanuit het eigen perspectief toepasbaar zou zijn geweest voor de trekker van de subcommissie Vecht-Dinkel.

Aanpak

In deze casestudie zijn tien interviews verdeeld over drie interviewronden afgenomen. De geïnterviewde personen staan vermeld in bijlage 6.1, in de opeenvolgende interviewronden zijn achtereenvolgens geïnterviewd:

- de trekker van de subcommissie Vecht-Dinkel;
- acht afzonderlijke leden van de subcommissie (vier Duitse en vier Nederlandse);
- en opnieuw: de trekker van de subcommissie.

In de eerste twee interviewronden zijn de interviews afgenomen aan de hand van voorgestructureerde vragenlijsten met voornamelijk gesloten vragen. Deze beide vragenlijsten zijn opgenomen in de bijlagen 6.2 en 6.3. De voorlopige resultaten van de eerste twee interviewronden zijn, evenals een samenvatting van de handelingstheorie en de in de derde ronde te bespreken vragen, voorafgaand aan de derde interviewronde aan de trekker toegezonden. Het in de derde interviewronde gehanteerde schriftelijke materiaal betreft één integraal voor de casestudies A, B en C opgesteld document dat is opgenomen in bijlage 6.4. De definitieve resultaten van de eerste twee interviewronden zijn opgenomen in bijlage 6.5. De drie interviewronden zijn gehouden in de maanden september en oktober van 2009.

Interviewronden 1 en 2

Het doel van de interviewronden 1 en 2 was om te verkennen of er reden is te veronderstellen dat de kwaliteit van de voor scenario a verbijzonderde versie van de theorie niet juist is. Niet juist in de zin dat de theorie niet relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden of dat de theorie geen bestaande inzichten ordent en ook geen nieuwe inzichten genereert. Interviewronden 1 en 2 gaan dus over de *kwaliteit* van de voor scenario a verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie.

In de eerste ronde is de trekker geïnterviewd. Allereerst is de trekker gevraagd naar zijn visie op de doelstellingen van het samenwerkingsverband en in hoeverre deze doelstellingen van belang zijn geweest voor zijn handelen in deze casus. Vervolgens zijn de eerste drie vragen uit paragraaf 3.3 besproken. Daarnaast is ook in het algemeen over de casus van gedachten gewisseld.

In de tweede ronde zijn acht deelnemers allemaal afzonderlijk van elkaar geïnterviewd. Om na te gaan of eventuele verschillen in de antwoorden van de trekker en de deelnemers te maken zouden kunnen hebben met uiteenlopende doelstellingen, zijn de deelnemers eveneens gevraagd naar hun visie op de doelstellingen van het samenwerkingsverband en in hoeverre deze doelstellingen van belang zijn geweest voor het handelen van de trekker in deze casus. Vervolgens zijn, net als in de eerste ronde, de eerste drie vragen uit paragraaf 3.3 besproken. Daarnaast is ook hier in het algemeen over de casus van gedachten gewisseld.

Interviewronde 3

Het doel van interviewronde 3 is om te verkennen of de voor scenario a verbijzonderde versie van de theorie toepasbaar zou zijn geweest voor de trekker van de subcommissie Vecht-Dinkel. Interview-ronde 3 gaat dus over de *toepasbaarheid* van de voor scenario a verbijzonderde versie van de theorie.

In de derde ronde is de trekker nogmaals geïnterviewd. Tijdens het interview zijn eerst de voorlopige resultaten van de interviewronden 1 en 2 besproken. Vervolgens is de vierde vraag uit paragraaf 3.3 met de trekker besproken, dit is de vraag of de voor scenario a verbijzonderde versie van de theorie voor de trekker toepasbaar zou zijn geweest.

6.3.2 Resultaten interviewronden 1 en 2

De resultaten worden hieronder besproken aan de hand van een drietal tabellen. In deze tabellen wordt de trekker weergegeven door een T en worden de Duitse en

Nederlandse leden van de subcommissie door een D en een N weergegeven. Voor de aanduiding van het toegekende belang wordt daarbij gebruik gemaakt van de volgende notatie: een 3 staat voor ‘van groot belang’, een 2 voor ‘van gemiddeld belang’, een 1 voor ‘van beperkt belang’ en een 0 voor ‘van geen belang’. Het door de trekker aan een bepaald punt toegekende belang betreft steeds het belang dat het punt naar de mening van de trekker voor zijn eigen handelen heeft gehad. Het door de deelnemers toegekende belang betreft steeds het belang dat dit punt naar de mening van de deelnemers voor het handelen van de trekker *zou moeten hebben* gehad.

Doelen

Om na te gaan of eventuele verschillen in de antwoorden van de trekker en de deelnemers te maken zouden kunnen hebben met uiteenlopende doelen, zijn als eerste de doelen nader onderzocht. Daarbij is gebleken dat de geïnterviewde deelnemers op hoofdlijnen de volgende doelen van gemiddeld tot groot belangrijk vonden: het *komen tot afstemming*, het *voorkomen en eventueel afhandelen van geschillen* en het *komen tot grensoverschrijdende visies en/of stroomgebiedbeheerplannen*. Het *met elkaar rekening houden bij de eigen werkzaamheden* en het *komen tot grensoverschrijdende investeringen* werd van beperkt tot gemiddeld belang gevonden. In een enkel geval werden *het van elkaar leren* of *het hebben van een vaste contactmoment* als extra doelstellingen door de deelnemers genoemd. De doelen van de trekker waren in lijn met die van de deelnemers, met uitzondering van het *voorkomen van geschillen en indien aan de orde, het afhandelen er van*. Dit feitelijke doel van de subcommissie (zie paragraaf 2.2) werd door de trekker van beperkt belang geacht. De trekker: ‘Geschillen waren nagenoeg niet aan de orde, en wanneer dat wel het geval zou zijn geweest dan was dat meer iets voor juristen geweest.’

Beantwoording van vraag 1 uit paragraaf 3.3

Vraag 1 luidde: ‘Bij het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen kan gebruik worden gemaakt van uiteenlopende strategieën (zie box 5.4). De theorie gaat op dit punt primair uit van de in box 5.5 genoemde veranderstrategieën. Zijn dit inderdaad de strategieën die er in dit kader toe doen?’. Tabel 6.2 laat zien hoe groot het belang van de genoemde strategieën wordt ingeschat voor het handelen van de trekker.

Strategieën	T	D	D	D	D	N	N	N	N
Verbinden	2	3	2	3	2,5	1,5	3	-	-
Faciliteren	2	2	2	3	2	2	3	2	3
Inspireren	2	2	1	3	2,5	1	3	2	1
Motiveren	2	2	1	2	2	2	1	2	1
Overtuigen	2	1	2	2	2,5	2,5	0	2	2
Dwingen	0	1	2	0	0	0	0	0	0
Overige strategieën	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tabel 6.2 Het belang van de in box 5.5 genoemde strategieën

Uit tabel 6.2 blijkt dat de geïnterviewde deelnemers op hoofdlijnen van mening zijn dat de eerste vijf genoemde strategieën belangrijk zijn om ingezet te worden. Het belang van *verbinden* en *faciliteren* wordt daarbij een fractie hoger ingeschat dan dat van *inspireren*, *motiveren* en *overtuigen*. *Dwingen* wordt daarentegen niet als een belangrijke strategie beschouwd. De inschatting van de trekker omtrent het belang van de strategieën voor zijn eigen handelen is in lijn met de mening van de deelnemers. Er zijn geen *overige strategieën* aangedragen.

Dat dwingen nauwelijks van belang wordt geacht om ingezet te worden is verklaarbaar. Dwingen is in dit specifieke geval een minder geschikte strategie omdat de trekker niet in een positie verkeerde om dwang uit te oefenen.

Beantwoording van vraag 2 uit paragraaf 3.3

Vraag 2 luidde: 'In dit onderzoek is de ontwikkelde theorie verbijzonderd voor een drietal karakteristieke scenario's van grensoverschrijdend regionaal waterbeheer. Zijn de daaruit voortvloeiende factoren inderdaad de factoren die er in dit kader toe doen?'. Uit tabel 5.17 blijkt dat verbijzondering van de ontwikkelde theorie voor scenario a geen factoren oplevert waarvoor het er toe doet dat ze goed gemanaged worden. In paragraaf 5.2 wordt voor scenario a geconcludeerd dat dit met name komt doordat zolang er zich geen prikkels tot verandering aandienen, er geen substantiële zaken gerealiseerd zullen gaan worden (zie de definitie van scenario a). Ook wordt geconcludeerd dat er andere factoren zijn waarvoor geldt dat goed management er wel toe doet in een situatie als scenario a. Deze factoren zijn: 1) het managen van de verwachtingen, 2) de maatvoering van het samenwerkingsverband, 3) het alert zijn op prikkels to verandering en 4) de wijze waarop wordt omgegaan met verschillen. Tabel 6.3 laat zien hoe groot het belang van de eerste drie van de genoemde factoren wordt ingeschat voor het handelen van de trekker. Het belang van de vierde factor wordt besproken tabel 6.4.

<i>Belangrijke en beïnvloedbare zaken</i>	<i>T</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>N</i>	<i>N</i>	<i>N</i>	<i>N</i>
Managen van de verwachtingen	3	2	2	3	3	3	3	3	3
Maatvoering van het samenwerkingsverband	3	3	3	2	1	3	3	2	2
Alert zijn op prikkels tot verandering	2	1	2	2	3	2	3	2	3
Overige zaken	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tabel 6.3 Het belang van de in paragraaf 5.5.2 genoemde factoren

Uit tabel 6.3 blijkt dat de geïnterviewde deelnemers op hoofdlijnen van mening zijn dat alle drie genoemde zaken belangrijk zijn voor het handelen van een trekker. Het belang van het *managen van de verwachtingen* en de *maatvoering van het samenwerkingsverband* wordt daarbij een fractie hoger ingeschat als dat van het *alert zijn op prikkels*. Er zijn zowel door de deelnemers als door de trekker geen *overige zaken* aangedragen. De inschatting van de trekker omtrent het belang van de genoemde zaken voor zijn eigen handelen lijkt in lijn met de mening van de deelnemers. Toch is hier iets opmerkelijks aan de hand: de Nederlandse deelnemers schatten het belang van ‘het managen van de verwachtingen’ en het belang van ‘de maatvoering van het samenwerkingsverband’ voor het *feitelijk handelen* van de trekker namelijk aanzienlijk lager in dan de trekker zelf. Waar de trekker twee 3-en toekent (zie tabel 6.3), komen de Nederlandse deelnemers niet verder dan zeven 1-en en een 2 (zie bijlage 6.5). Dit heeft vooral te maken met de in 2001 en 2002 tevergeefs ondernomen pogingen om met behulp van de inzet van bestuurders tot een meer strategische aanpak binnen de subcommissie te komen (zie paragraaf 6.1). Enerzijds vinden de Nederlandse deelnemers dat de trekker destijds de verwachtingen aan Nederlandse zijde veel beter had moeten managen en de Nederlandse delegatie tegen zichzelf in bescherming had moeten nemen, anderzijds steken ze daarbij deels ook de hand in eigen boezem door te onderkennen dat de Nederlandse delegatie wel erg sterk op de eigen doelen gefocust was.

Beantwoording van vraag 3 uit paragraaf 3.3

Vraag 3 luidde: ‘Grensoverschrijdende regionale samenwerkingsrelaties kunnen (deels) stagneren door mogelijke kritische grensovergangen gebaseerd op verschillen aan weerszijden van de grens. In de theorie worden een zevental overgangen als mogelijk kritisch beschouwd (zie box 5.13). Zijn dit inderdaad de overgangen die er in dit kader toe doen?’. Tabel 6.4 laat zien hoe groot het belang van de wijze waarop wordt omgegaan met verschillen en het belang van de genoemde verschillen worden ingeschat voor het handelen van de trekker.

Verschillen	T	D	D	D	D	N	N	N	N
Hoe wordt omgegaan met verschillen	2	2	3	3	1,5	3	3	2	3
In de opbouw van het openbaar bestuur	3	3	2	3	1,5	1	3	3	1
In de organisatie van het waterbeheer	1	3	3	3	1,5	3	3	3	2
In de bekendheid met bestuurlijke aangelegenheden	1	1	2	1	2	1	3	1	2
In de gehanteerde methoden en technieken	2	3	1	2	1,5	2	1	1	2
In de te besteden middelen	2	2	1	3	1	2	3	0	2
In cultuur	1	1	2	3	1,5	2	3	3	3
In taal	1	3	3	3	2	2,5	1	1	3
Overige verschillen	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tabel 6.4 Het belang van de in box 5.13 genoemde verschillen

Uit tabel 6.4 blijkt dat de geïnterviewde deelnemers op hoofdlijnen van mening zijn dat de wijze waarop wordt omgegaan met verschillen belangrijk is voor het handelen van de trekker. Het belang van de verschillen in de *opbouw van het openbaarbestuur*, in de *organisatie van het waterbeheer*, in *cultuur* en de verschillen in *taal* worden daarbij hoger ingeschat dan de verschillen in *de bekendheid met bestuurlijke aangelegenheden*, in de *gehanteerde methoden en technieken* en de verschillen in de *te besteden middelen*. De inschatting van de trekker omtrent het belang van de wijze waarop wordt omgegaan met verschillen is in lijn met de mening van de deelnemers. Bij de afzonderlijke verschillen zit de trekker in vier gevallen onder het belang dat de deelnemers aan het betreffende verschil toekennen, dit betreft de vier gevallen waarin de trekker een 1 heeft toegekend. Van deze vier gevallen beamen de deelnemers deze lage score alleen in geval van *de bekendheid met bestuurlijke aangelegenheden aan de andere zijde van de grens*, in de andere drie gevallen zijn de deelnemers van mening dat de trekker het belang van de verschillen in kwestie voor zijn eigen handelen wat te laag heeft ingeschat (zie bijlage 6.5). Er zijn geen nog andere verschillen dan de genoemde aangedragen.

6.3.3 Resultaten interviewronde 3

In de derde interviewronde is de trekker nogmaals geïnterviewd. Ter voorbereiding van dit interview zijn de voorlopige resultaten van de interviewronden 1 en 2 en de voor de scenario's a, b en c verbijzonderde versies van de ontwikkelde theorie voorafgaand aan het interview aan de trekker toegestuurd.

Terugkoppeling van het beeld dat uit de interviewronden 1 en 2 naar voren komt

Onderstaand worden het beeld dat uit de interviewronden 1 en 2 naar voren komt en de reactie van de trekker daarop beschreven.

De betreffende trekker was gedurende de onderzoeksperiode als beleidsmedewerker in dienst bij de provincie Overijssel. Hij was bij de samenvoeging van de toenmalige commissies Vecht en Dinkel in 1997 reeds lid van beide commissies en is aansluitend aan de samenvoeging secretaris geworden van de subcommissie Vecht-Dinkel. In 2000 werd hij naast secretaris tevens inofficieel en in 2002 officieel voorman van de Nederlandse delegatie. De trekker heeft gekozen voor een rolinvulling als aanjager en vooral ook als inspirator van de Duits-Nederlandse contacten. Hij had nog niet eerder als trekker van een (grensoverschrijdend) samenwerkingsverband geopereerd en beschikte niet over procesmatige kennis en ervaring.

Als casestudie bestrijkt de subcommissie Vecht-Dinkel de periode 2000 tot en met mei 2008, dit betreft de periode dat de geïnterviewde trekker als trekker van de subcommissie heeft gefunctioneerd. In termen van het groeimodel uit figuur 5.3 is de samenwerking in de betreffende periode in fase 2 blijven hangen, bij het creëren van transparantie. In 2001 en 2002 is wel getracht om verdergaande samenwerking op de agenda te krijgen maar dat is niet gelukt.

Naar het lijkt heeft de trekker aan Duitse zijde een goede reputatie opgebouwd: integer, vasthoudend en vakinhoudelijk deskundig. Niet iedereen is echter even content over de manier waarop in de betrokken periode het trekkerschap is vervuld. Aan Nederlandse zijde hebben de mislukte pogingen van 2001 en 2002 bij een aantal van de betrokkenen de nodige frustratie teweeg gebracht. Dit weerspiegelt zich in een op onderdelen negatieve opinie over de het functioneren van de subcommissie in de onderzoeksperiode. Enerzijds straalt dit ook uit op de reputatie van de trekker, anderzijds onderschrijft men ook aan Nederlandse zijde zijn integriteit, vasthoudendheid en vakinhoudelijke deskundigheid.

De trekker heeft aangegeven zich op hoofdlijnen te kunnen vinden in het hierboven geschetste beeld.

Over de kwaliteit van de voor scenario a verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie

In paragraaf 3.2 is de kwaliteit van de ontwikkelde theorie gedefinieerd als “kwaliteit”

in de zin dat de theorie a) relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordoen en b) in potentie meerwaarde aan trekkers biedt: meerwaarde in de zin dat de theorie bestaande inzichten ordent of nieuwe inzichten genereert. De toegezonden voorlopige resultaten van interviewronden 1 en 2 hebben betrekking op onderdeel a van deze definitie. De trekker heeft kennis genomen van de voorlopige resultaten en heeft hier geen opmerkingen bij. Met het oog op onderdeel b van de bovengenoemde definitie van ‘kwaliteit van de ontwikkelde theorie’ is de trekker vervolgens gevraagd of de voor scenario a verbijzonderde versie van de theorie hem in potentie meerwaarde biedt: meerwaarde in de zin dat de theorie bestaande inzichten ordent of nieuwe inzichten genereert. De trekker geeft aan dat de ontwikkelde theorie deels zaken geordend heeft die hij al wist maar dat er voor hem ook *eyeopeners* in zaten. Belangrijkste eyeopener was dat het bij een samenwerkingsverband als de subcommissie Vecht-Dinkel niet zozeer om het inspireren van de deelnemers gaat als wel om het managen van de verwachtingen van de deelnemers.

Over de toepasbaarheid van de voor scenario a verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie

In paragraaf 3.2 is de toepasbaarheid van de ontwikkelde theorie gedefinieerd als “toepasbaar” in de zin dat de theorie a) begrijpelijk is en b) herkenbaar is: herkenbaar in de zin dat trekkers in staat zijn om de inhoud van de theorie te relateren aan de aspecten van de praktijksituatie waarvoor deze bedoeld is. Voor onderdeel a van de bovengenoemde definitie van ‘toepasbaarheid van de ontwikkelde theorie’ lijkt het erop dat de trekker de voor scenario a verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie goed begrijpt. Ook lijkt de theorie herkenbaar voor de trekker, herkenbaar in de zin dat de trekker in staat is om de inhoud van de theorie te relateren aan de gang van zaken in de subcommissie Vecht-Dinkel. Onderstaand wordt aan de hand van een aantal voorbeelden geïllustreerd op welke wijze de theorie in feite bewust of onbewust reeds in de casus is toegepast respectievelijk in de casus toegepast had kunnen worden.

In de casus gehanteerde strategieën in lijn met de ontwikkelde theorie

In de ontwikkelde theorie worden uiteenlopende strategieën aangereikt voor het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen (box 5.5). Uit de interviews met zowel de trekker als met de deelnemers blijkt dat veel van deze strategieën reeds in de casus zijn toegepast (tabel 6.2). Ook worden in de ontwikkelde theorie voorbeelden aangereikt van de wijze waarop deze strategieën kunnen worden toegepast (box 5.6). De trekker geeft aan dat verschillende van deze voorbeelden reeds zijn toegepast in de subcommissie.

Inzicht in prikkels tot verandering van essentieel belang

De trekker is samen met de Nederlandse deelnemers op zoek geweest naar mogelijkheden tot verandering. Verandering in de vorm van een meer strategischer aanpak van het beheer van de Vecht en de Dinkel. Naar het lijkt heeft de *wens tot verandering* daarbij echter voorop gestaan en is niet zozeer in termen van *prikkels tot verandering* gedacht. Een Nederlandse deelnemer: “Alle vernieuwende initiatieven liepen vast in de ambtelijke/bestuurlijke molens die nogal verschillend zijn aan beide zijden van de grens. Ik wil niet zeggen dat de wil om samen te werken ontbrak, die was er wel. Maar we waren niet in staat om op de juiste niveaus de verbinding te leggen waardoor de bestuurders al snel afhaakten. Misschien moeten we met onze plannen voor een integraal grensoverschrijdend beheerplan voor het stroomgebied van de Vecht wel helemaal niet willen aanhaken bij het grenswateroverleg. Misschien moeten we het wel insteken via ruimtelijke ordening of recreatie of economie, maar via het grenswateroverleg komen we er niet! We zitten in het verkeerde schuitje.” Een Duitse deelnemer: “Wij hebben van het begin af aan gezegd dat we achter het opstellen van meer strategische documenten stonden maar dat we op ons niveau niet over budgetten voor de uitvoering van projecten konden beschikken. Hierover moesten de Nederlanders met het Bundesland zelf onderhandelen.” Nogmaals de Nederlandse deelnemer: “In 2001 en 2002 hebben we met de inzet van onze bestuurders geprobeerd om het grenswateroverleg wat nieuw elan te geven. Dit is maar heel ten dele gelukt en dat heeft in de jaren daarna geleid tot steeds meer terugtrekkende bewegingen van bestuurders naar topambtenaren en nu zitten gewoon onze beleidsambtenaren aan tafel. Dit heeft in mijn optiek te maken met hoe de bestuurlijke besluitvormingsprocessen aan Duitse zijde verlopen. Wat we ervaren hebben is dat we nauwelijks mensen op bestuurlijk niveau van Duitse zijde aan tafel krijgen en dat we overwegend met ambtenaren met relatief weinig beslissingsbevoegdheid te doen hebben”. Gebruik van de ontwikkelde theorie had in dit geval kunnen leiden tot meer focus op de prikkels tot verandering (zie box 5.4). Waarschijnlijk zou dan de conclusie zijn geweest dat er geen sprake was van prikkels tot verandering die er toe zouden kunnen leiden dat de wens van Nederlandse zijde naar een strategischer aanpak gerealiseerd kon worden. In de ontwikkelde theorie wordt erop gewezen dat in dit soort gevallen het managen van de verwachtingen en de maatvoering van het samenwerkingsverband er met name toe doen (zie paragraaf 5.5.2: scenario a).

Waarom in 2001/2002 de verwachtingen niet gemanaged?

Waarom de trekker in 2001/2002 de verwachtingen van de Nederlandse delegatie niet heeft gemanaged? Simpelweg omdat hij destijds niet door had dat de inzet van

bestuurders niet zou gaan werken, zoals overigens niemand binnen de Nederlandse delegatie dit doorhad aldus de trekker. Een Nederlandse deelnemer: ‘We zaten te vol van onze eigen wensen en plannen en verdiepten ons niet in de problematiek van de ander, we kropen niet in de huid van de ander.’ Had de trekker tussentijds dan geen contact met Duitse collega’s? Ja wel, maar dan ging het vaak over inhoudelijke thema’s. De trekker geeft ook aan dat hij een inhoudelijk gericht iemand is en dat hij toen hij aantrad niet over procesmatige kennis en ervaring als trekker beschikte. Dit is wellicht ook de reden dat er veelal vanuit de inhoud gemanaged werd. Een Nederlandse deelnemer: ‘Binnen de subcommissie Vecht-Dinkel werd veelal vanuit de inhoud gemanaged en niet zozeer vanuit de mogelijkheden en de belangen van de verschillende partners.’ Gebruik van de ontwikkelde theorie had in dit geval kunnen leiden tot meer focus op de bestuurlijke aangelegenheden en de gebruiken aan de andere zijde van de grens (zie box 5.13).

Had de trekker kunnen weten dat het inschakelen van bestuurders tot niets kon leiden?

Eigenlijk wel, een Duitse deelnemer: ‘In de subcommissie zitten van Duitse zijde alleen maar ambtenaren, dat komt omdat het een overleg op ‘Arbeitsebene’ is. Hier kunnen van Duitse zijde geen gekozen bestuurders naar toe, hoewel dit een informele regel is weet iedereen aan Duitse zijde dit.’ De trekker heeft eventuele signalen van Duitse zijde op dit punt tijdens de vergaderingen en de voorbereiding daarvan niet opgevangen. Hij geeft ook aan er niet aan toe te zijn gekomen om zich al te zeer te verdiepen in de bestuurlijke aangelegenheden en de gebruiken aan de andere zijde van de grens. Dit zou naar zijn idee erg veel tijd hebben gekost, tijd waar hij niet over beschikte. De trekker is van mening dat dit eigenlijk alleen maar weggelegd is voor partijen die van nature al erg veel contactmomenten hebben met de collega’s aan de andere zijde van de grens zoals de waterschappen. De trekker: ‘In de tijd dat het verdrag werd getekend waren de provincies nog waterkwaliteitsbeheerder en omdat het in die tijd vooral om waterkwaliteit ging is het wel logisch dat de provincies in de Permanente Grenswateren Commissie terecht zijn gekomen en ook het voormanschap van Nederlandse zijde vervullen.’ ... ‘Als het Grensverdrag tien jaar geleden zou zijn opgesteld denk ik dat de waterschappen langs de grens met Duitsland deze rol zouden zijn gaan vervullen.’ Gebruik van de ontwikkelde theorie had in dit geval kunnen leiden tot meer focus op de bestuurlijke aangelegenheden en de gebruiken aan de andere zijde van de grens. In box 5.15 worden meerdere manieren aangedragen waarop de trekker een grotere bekendheid had kunnen realiseren.

Hadden de verwachtingen van de deelnemers beter moeten worden gemanaged?

De trekker is van mening dat dit zeker had gemoeten: managen van verwachtingen is iets dat hij wel altijd nastreeft, vandaar dat hij in tabel 6.3 een score 3 aan dit punt heeft toegekend. Hij ziet dit echter meer als een taak van alle leden van de subcommissie dan als een specifieke trekkerstaak. Een stelling van de interviewer over het managen van de verwachtingen van de deelnemers: “Wanneer het verwachtingspatroon van de deelnemers niet in overeenstemming is met de mogelijkheden die het samenwerkingsverband hen biedt zal er spanning ontstaan. Het is aan de trekker om de deelnemers bewust te maken van de mogelijkheden, maar ook van de onmogelijkheden van een samenwerkingsverband in een dergelijke situatie.” De trekker over de bovenstaande stelling: ‘Ik vind het nogal bevoogdend klinken dat je dat als trekker zou moeten doen, ik vind dat als de communicatie oké is de deelnemers daar zelf achter moeten komen.’ ... “Misschien was het wel goed geweest om dit te doen maar daar ben ik niet de figuur voor om dat op die manier aan te pakken.” Los van de specifieke opvattingen van individuele trekkers is de ontwikkelde theorie erg duidelijk over het belang van het managen van de verwachtingen in dit soort situaties (zie paragraaf 5.5.2: scenario a).

Wijze waarop in de casus is omgegaan met verschillen als gevolg van staatsgrenzen in lijn met de ontwikkelde theorie

In de theorie wordt één strategie aangereikt om sturing te geven aan het omgaan met de effecten van grenzen. Dit is een zogenaamde *boundary spanning strategie* die kan worden samengevat als ‘*transparant maken, neutraliseren en waar mogelijk overbruggen*’ (box 5.14). Deze strategie is reeds toegepast in de subcommissie, met name bij de monitoringsactiviteiten. Ook worden in de theorie uiteenlopen instrumentaria aangereikt voor het omgaan met de effecten van grenzen. De aangereikte instrumentaria zijn oplossingsrichtingen waar trekkers voor kunnen kiezen wanneer de genoemde kritische overgangen aan de orde zijn (box 5.15). Enkele van de aangereikte instrumentaria zijn ook reeds in de subcommissie toegepast, vooral op het gebied van de gehanteerde methoden en technieken. In het kader van de werkzaamheden van de subcommissie is door de jaren heen erg veel gedaan aan monitoring van de waterkwaliteit langs en over de grens. Hierbij zijn diverse ringonderzoeken uitgevoerd en is de nodige aandacht besteed aan het ontrafelen van de optredende verschillen.

Tot zover de voorbeelden over de toepasbaarheid van de voor scenario a verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie. Desgevraagd kwalificeert de trekker deze versie van de theorie als ‘heel zinvol’.

6.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is getracht een indruk te krijgen van de kwaliteit en de toepasbaarheid van de voor scenario a verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie. Deze versie bestaat uit drie onderdelen:

- a. het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen (niet verbijzonderd);
- b. het vormgeven van samenwerkingsverbanden (verbijzonderd voor scenario a);
- c. het omgaan met de effecten van grenzen (niet verbijzonderd).

Op grond van de uitgevoerde casestudie worden ten aanzien van de kwaliteit en de toepasbaarheid van de voor scenario a verbijzonderde versie de onderstaande conclusies getrokken.

De conclusie ten aanzien van de kwaliteit van de voor scenario a verbijzonderde versie van de theorie

Om een indruk te krijgen van de kwaliteit van de voor scenario a verbijzonderde versie van de theorie zijn de vragen 1 tot en met 3 uit paragraaf 3.3 verkend aan de hand van de subcommissie Vecht-Dinkel. Op basis van de resultaten van deze verkenning wordt geconcludeerd dat er *geen reden is om te veronderstellen* dat de kwaliteit van de voor scenario a verbijzonderde versie van de theorie niet juist zou zijn. Niet juist in de zin dat de theorie niet relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden of dat de theorie geen bestaande inzichten ordent en ook geen nieuwe inzichten genereert.

Onderbouwing van de bovenstaande conclusie en de kanttekeningen daarbij

De onderbouwing van deze conclusie wordt hieronder nader toegelicht, ook worden er een aantal kanttekeningen geplaatst.

Vraag 1 uit paragraaf 3.3 luidde: 'Bij het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen kan gebruik worden gemaakt van uiteenlopende strategieën (zie box 5.4). De theorie gaat op dit punt primair uit van de in box 5.5 genoemde veranderstrategieën. Zijn dit inderdaad de veranderstrategieën die er in dit kader toe doen?'. Op het eerste oog lijken de resultaten van de verkenning van vraag 1 erop te wijzen dat er geen reden is om te veronderstellen dat dit niet het geval zou zijn (zie tabel 6.2 en de bespreking daarvan). Toch ligt dit iets genuanceerder en worden daarom de onderstaande twee kanttekeningen geplaatst.

Kanttekening 1: in de ontwikkelde theorie wordt er vanuit gegaan dat om samenwerking tot ontwikkeling te kunnen brengen er sprake moet zijn van een prikkel

tot samenwerking. De theorie onderscheidt op dit punt drie belangrijke prikkels tot samenwerking (paragraaf 5.4). In geval van de subcommissie Vecht-Dinkel is er geen sprake van een van deze prikkels. Hierdoor blijft de samenwerking hangen in het ontwikkelingsstadium waarin deze zich reeds jaren bevindt, namelijk in fase 2 van het groeimodel uit figuur 5.3 (i.e. het creëren van transparantie). Dit beeld past in feite bij het doel van de subcommissie. Dat doel is namelijk eveneens gericht op behoud, het behoud van harmonie in de grensregio. Kortom: als samenwerkingsverband is de subcommissie zowel naar binnen ('de ontwikkeling van de grensoverschrijdende samenwerking op zich') als naar buiten toe ('de ontwikkeling van de wateren in de grensregio') gericht op behoud.

In de ontwikkelde theorie wordt er vanuit gegaan dat er een zestal strategieën zijn die ingezet kunnen worden om sturing te geven aan het samenwerkingsproces. Uit de interviews blijkt dat vijf van de zes in box 5.5 genoemde strategieën zijn gehanteerd. Er worden dus veranderstrategieën ingezet terwijl er geen sprake is van een veranderproces. Is dit niet vreemd? Op het eerste oog misschien wel, maar er zijn twee redenen te bedenken waarom dit toch wel kan. In de eerste plaats is in de subcommissie wel degelijk getracht verdergaande samenwerking c.q. verandering te bereiken en dus zijn daarbij veranderstrategieën ingezet. Dat dit niet is gelukt en sowieso weinig kans van slagen had omdat de noodzakelijke prikkels ontbraken, staat daar op zich los van. In de tweede plaats zijn de gehanteerde strategieën niet exclusief veranderstrategieën. Ze zijn als zodanig in te zetten maar kunnen ook in andere hoedanigheden worden gebruikt. Bijvoorbeeld als hulpmiddel bij het creëren van transparantie zoals in de subcommissie is gebeurd door het uitwisselen van waterkwaliteitsgegevens, het laten opstellen van grensoverschrijdende waterkwaliteitsrapportages of het bouwen van een grensoverschrijdend model voor het berekenen van diffuse verontreinigingen langs de Vecht.

Kanttekening 2: zoals reeds verwoord in vraag 1 gaat de ontwikkelde theorie *primair* uit van de in box 5.5 genoemde veranderstrategieën. In de ontwikkelde theorie wordt er vanuit gegaan dat trekkers in aanvulling daarop of in plaats daarvan in voorkomende gevallen ook netwerkgerelateerde strategieën zullen moeten inzetten of dat trekkers typische samenwerkinggerelateerde thema's zullen moeten tackelen (zie box 5.4). In geval van de subcommissie Vecht-Dinkel lijkt hier geen sprake van te zijn geweest. Sowieso was de kans hierop in geval van de subcommissie Vecht-Dinkel heel gering, omdat de trekker ten aanzien van deze beide zaken niet over de noodzakelijke kennis en ervaring beschikte.

Vraag 2 luidde: ‘In dit onderzoek is de ontwikkelde theorie verbijzonderd voor een drietal karakteristieke scenario’s van grensoverschrijdend regionaal waterbeheer. Zijn de daaruit voortvloeiende factoren (de tekst voorafgaand aan tabel 6.3) inderdaad de factoren die er in dit kader toe doen?’ De resultaten van de verkenning van vraag 2 wijzen erop dat er geen reden is om te veronderstellen dat dit niet het geval zou zijn. Uit de verbijzondering volgt immers dat er drie zaken zijn die als belangrijk dienen te worden beschouwd (zie tabel 6.3) en de resultaten van de interviews bevestigen dit. De vraag is echter wel hoe hard deze bevestiging is. In tegenstelling tot de casestudies die worden besproken in de hoofdstukken 7 en 8, zijn in geval van de subcommissie Vecht-Dinkel namelijk geen andere zaken aan de trekker voorgelegd dan de zaken die voortvloeien uit de verbijzondering. Het valt daarom niet uit te sluiten dat wanneer dat wel gedaan zou zijn, deze andere zaken eveneens als belangrijk zouden zijn gekwalificeerd. De reden dat in geval van de subcommissie Vecht-Dinkel hier vanaf is gezien ligt in het feit dat de betreffende trekker nog niet eerder als trekker van een (grensoverschrijdend) samenwerkingsverband had geopereerd en niet over procesmatige kennis en ervaring beschikte. Een wat meer reflectief gesprek over de ontwikkelde theorie en de uiteenlopende verbijzonderingen daarvan is dan niet zinvol.

Vraag 3 luidde: ‘Grensoverschrijdende regionale samenwerkingsrelaties kunnen (deels) stagneren door mogelijke kritische grensovergangen gebaseerd op verschillen aan weerszijden van de grens. In de theorie worden een zevental overgangen als mogelijk kritisch beschouwd (zie box 5.13). Zijn dit inderdaad de overgangen die er in dit kader toe doen?’. De resultaten van de verkenning van vraag 3 wijzen erop dat er geen reden is om te veronderstellen dat dit niet het geval zou zijn (zie tabel 6.4 en de bespreking daarvan).

De conclusie ten aanzien van de toepasbaarheid van de voor scenario a verbijzonderde versie van de theorie vanuit het perspectief van de trekker van de subcommissie Vecht-Dinkel

De voor scenario a verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie zou toepasbaar zijn geweest voor de trekker van de subcommissie Vecht-Dinkel. In het tweede deel van paragraaf 6.3.3 is met behulp van een aantal voorbeelden geïllustreerd op welke wijze de voor scenario a verbijzonderde versie van de theorie in feite reeds in de casus is toegepast respectievelijk in de casus toegepast had kunnen worden. Op grond van de gehanteerde definitie van het begrip “toepasbaarheid van de theorie” (zie paragraaf 3.2) dient de voor scenario a verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie dan wel begrijpelijk en herkenbaar voor de trekker te zijn. Herkenbaar in de zin dat de trekker in staat is om de inhoud van de voor scenario a verbijzonderde versie van de

theorie te relateren aan de aspecten van de subcommissie Vecht-Dinkel. Tijdens de interviews is gebleken dat beide aspecten het geval lijken te zijn.

A black and white photograph showing water splashing over rocks. The water is dark and turbulent, with white foam and spray from the impact. The rocks are dark and jagged, partially submerged. The overall scene is dynamic and captures the raw power of the water.

Hoofdstuk 7

Case studie B: de werkgroep DeltaRhein

7 Casestudie B: de werkgroep DeltaRhein

Casestudie B betreft de *grensoverschrijdende werkgroep DeltaRhein* en bestrijkt de periode *medio 2006 tot en met 2008*. Dit samenwerkingsverband is reeds in paragraaf 2.2 geïntroduceerd en wordt nader toegelicht in de inleidende paragraaf van het voorliggende hoofdstuk. De werkgroep DeltaRhein wordt in dit onderzoek gebruikt om een indruk te krijgen van de kwaliteit en de toepasbaarheid van de voor *scenario b* verbijzonderde versie van de handelingstheorie. Scenario b is in paragraaf 5.5.1 gedefinieerd als ‘De situatie waarin regionale partijen aan beide zijden van de grens *verplicht* deelnemen aan een *van bovenaf georganiseerd* samenwerkingsverband waarbij *beleids- en institutionele druk als prikkel* tot samenwerking fungeert. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan verplichte samenwerking in het kader van Europese wetgeving. Er wordt vanuit gegaan dat partijen in dit scenario samenwerken op basis van een *resultaatsverplichting*: in geval van Europese wetgeving betekent dit dat de EU voorschrijft aan welke *voorwaarden* het *resultaat* dient te voldoen en *wanneer* een en ander gereed dient te zijn.’ Na de inleiding volgen beschrijvingen van de context en het veldwerk. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de resultaten en conclusies.

7.1 Inleiding

In oktober 2000 is de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) van kracht geworden. In paragraaf 2.2 is reeds vermeld dat voor de in het kader van de KRW uit te voeren maatregelen drie opeenvolgend periodes van elk zeven jaar voorzien zijn. Onderstaande overzichtstabel geeft een indruk van de nadere invulling van de eerste van deze drie periodes.

<i>Termijn</i>	<i>Aan termijn gekoppelde resultaat</i>
December 2003	Nationale en regionale waterwetten moet aangepast zijn aan de KRW. Samenwerking op stroomgebiedniveau operationeel.
December 2004	De karakterisering van de stroomgebieden en een analyse van de factoren die impact hebben op de betrokken wateren, en deze wateren belasten, moet voltooid zijn, met inbegrip van een economische analyse.
December 2006	Monitoringprogramma's, die dienen als basis voor het waterbeheer, moeten gereed zijn.
December 2008	Stroomgebiedbeheerplannen moeten aan het publiek worden gepresenteerd.
December 2009	Publicatie van de eerste stroomgebiedbeheerplannen.
December 2015	Wateren moeten de ‘goede toestand’ hebben bereikt.

Tabel 7.1 Belangrijke termijnen bij de implementatie van de Kaderrichtlijn (EU DG Milieu, 2002)

Om een en ander op weg te krijgen zijn in 2002/2003 de eerste (verkennde) gesprekken gevoerd tussen de betrokken ministeries van Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen en Nederland. Dit heeft geleid tot de oprichting van de *stuurgroep* DeltaRhein in 2004. Figuur 7.2 geeft de ligging het werkgebied van de stuurgroep weer. Om de bijeenkomsten van de stuurgroep voor te bereiden kwamen de regionaal met de coördinatie van de invoering van de KRW belaste organisaties voorafgaand aan de bijeenkomsten bij elkaar. Dit waren het Staatliches Umwelt Amt Herten, het NLWKN Meppen en de provincie Overijssel (zie figuur 2.2). De laatstgenoemde partij trad hierbij aanvankelijk als initiatiefnemer op. In de tweede helft van 2005 is ook Waterschap Velt en Vecht aan dit grensoverschrijdende regionale overleg gaan deelnemen.



Figuur 7.2 De ligging van het werkgebied van de stuurgroep (SGBP, 2009)

Het genoemde grensoverschrijdende regionale overleg had geen officiële status en droeg de naam ‘Informelles Arbeitsebene Treffen’. Na enige tijd werden deze overleggen echter niet alleen meer gebruikt om de bijeenkomsten van de stuurgroep voor te bereiden maar werd er ook over en weer informatie ten behoeve van de invoering van de KRW uitgewisseld. Het overleg kreeg een dusdanige rol dat er op

werkniveau behoefte ontstond aan een hogere frequentie dan de frequentie van twee keer per jaar waarmee de stuurgroep bij elkaar kwam. Kortom: het informele overleg op 'Arbeitsebene' kreeg een tweede rol en daarmee ook een breder bestaansrecht. Om vorm te geven aan dit bredere bestaansrecht en om de afspraken die op werkniveau gemaakt werden een officiële status te kunnen geven groeide met name aan Nederlandse zijde de wens om dit informele overleg een meer formele status toe te kennen.

De Duitse deelnemers aan de stuurgroep DeltaRhein gaven echter aan het formaliseren van dit informele overleg niet zondermeer mogelijk was. Dit omdat er op regionaal niveau reeds een grensoverschrijdende overlegstructuur met een officiële status bestond, namelijk de in hoofdstuk 6 beschreven subcommissie Vecht-Dinkel. Vanuit het Nederlandse ministerie is toen het initiatief genomen om te overleggen met de betreffende drie voormannen van de subcommissie, dit overleg heeft plaatsgevonden in maart 2006 bij de Bezirksregierung in Münster. In dit overleg is afgesproken dat de subcommissie vanaf dan alleen nog bij elkaar zou gaan komen wanneer de leden dit wenselijk achtten en tevens agendapunten aan zouden dragen. Met deze afspraak is de weg vrij gemaakt voor het formaliseren van de informele bijeenkomsten. In de zomer van 2006 is toen op min of meer geruisloze wijze de werkgroep DeltaRhein ontstaan, in dezelfde zomer is ook het Nederlandse ministerie als trekker tot de werkgroep toegetreden.

Binnen de werkgroep DeltaRhein is gedurende de periode medio 2006 tot en met eind 2008 constructief samengewerkt. Eind 2008 was het gevraagde gezamenlijke beheerplan dan ook conform planning in concept gereed.

Zelf ben ik vanaf medio 2005 als deelnemer aan het informelles Arbeitsebene Treffen en als lid van de werkgroep DeltaRhein betrokken geweest.

7.2 Verkenning van de context

Het doel van de contextverkenning is tweeledig. In de eerste plaats kan de contextverkenning bijdragen aan het beantwoorden van de vraag hoe de voorliggende casus zich verhoudt tot de typering van de casus als "scenario b". Daarnaast dient de contextverkenning om inzicht te krijgen in de omstandigheden waarvan in de voorliggende casus sprake is geweest. Bij de verdere beschrijving, detaillering en 'inkleuring' van de context wordt gebruik gemaakt van de Contextuele Interactie Theorie van Bressers (zie paragraaf 4.5). Deze theorie ordent de context en beschrijft een drietal lijnen waarlangs beïnvloeding vanuit de context kan plaatsvinden. De

gedachte achter de inzet van de Contextuele Interactie Theorie is dat bij de in dit onderzoek toegepaste wijze van analyseren van data, het volgens Blaikie (2005) de expliciete verantwoordelijkheid van de onderzoeker is dat lezers een juiste indruk van de betreffende contexten krijgen (vergelijk de afsluitende zin van hoofdstuk 3).

Specifieke context

Doelen van het samenwerkingsverband.

Het doel van de werkgroep was om tot één gezamenlijk grensoverschrijdend beheerplan te komen voor het deelstroomgebied DeltaRhein of, wanneer dit niet mogelijk zou blijken te zijn, tot drie op elkaar afgestemde nationale plannen te komen.

Beschikbare instrumenten

Belangrijke instrumenten om tot een beheerplan te komen zijn (EU DG Milieu, 2002): op de KRW aangepaste nationale en regionale waterwetten, een verplichting tot samenwerking op stroomgebiedniveau, een karakterisering van het deeldistrict, een analyse van de factoren die impact hebben op de betrokken wateren en deze wateren belasten (met inbegrip van een economische analyse) en monitoringprogramma's ter ondersteuning van het waterbeheer.

Beschikbare resources

Het Nederlandse ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft als coördinerende partij middelen ter beschikking gesteld voor het verwerken van de data uit de verschillende landen en het daadwerkelijk opstellen van een tweetalig beheerplan. Aan de werkgroep DeltaRhein zijn verder geen specifieke middelen ter beschikking gesteld.

Geldende tijdsafspraken

De implementatie van de KRW kent nogal wat termijnen, de belangrijkste daarvan zijn reeds vermeld in overzichtstabel 7.1.

Structurele context

Maatschappelijke en bestuurlijke schaalniveaus

Ten aanzien van dit punt is in paragraaf 2.2 reeds een indruk gegeven van de uiteenlopende wijzen waarop in Duitsland en Nederland het openbaar bestuur en de watersector zijn opgebouwd. Voor meer informatie hierover wordt derhalve verwezen naar de genoemde paragraaf.

Netwerken en de actoren daarin

De twee belangrijkste netwerken in deze casestudie zijn de werkgroep en de stuurgroep DeltaRhein, belangrijkste actoren in deze beide netwerken zijn de leden van de beide groepen en de trekker van de werkgroep DeltaRhein in het bijzonder. Andere belangrijke netwerken zijn de thuisnetwerken van de drie organisaties die de implementatie van de KRW coördineren.

Probleempercepties en doel ambities

Het is lang onduidelijk geweest of er daadwerkelijk een gezamenlijk grensoverschrijdend beheerplan zou gaan komen. Van Duitse zijde zag men één gezamenlijk beheerplan in eerste instantie niet zo zitten omdat gevreesd werd dat dit veel extra werk met zich mee zou gaan brengen. Van Nederlandse zijde was er wel degelijk de ambitie om tot een gezamenlijk beheerplan te komen. Pas in de loop van de onderzoeksperiode zijn de betrokken partijen op een lijn gekomen en is besloten een gezamenlijk beheerplan te gaan opstellen.

Strategieën en instrumenten

De trekkers van de stuurgroep en de werkgroep DeltaRhein hadden weinig instrumenten om de deelnemende partijen te bewegen om één gezamenlijk beheerplan te gaan opstellen. Daarnaast wisten de deelnemers dat er sprake was van een realistisch terugvalscenario, namelijk het komen tot op elkaar afgestemde nationale plannen. Zo op het oog hebben de trekkers van de beide groepen primair gebruik gemaakt van een strategie die erop neerkomt de Duitse deelnemers zoveel mogelijk te ‘ontzorgen’ van eventuele extra werkzaamheden die gepaard zouden kunnen gaan met één gezamenlijk beheerplan.

Organisaties en resources voor de uitvoering

Gedurende de onderzoeksperiode zijn de verrichte werkzaamheden vooral door de deelnemende organisaties zelf uitgevoerd. Mede hierdoor waren er weinig resources nodig.

Bredere context

Politiek, economie, cultuur en technologie

Vanuit het perspectief van de werkgroep DeltaRhein kan de onderzoeksperiode als een politiek stabiele periode worden aangemerkt. Economisch gezien was de onderzoeksperiode een periode van relatieve welvaart. De kredietcrisis op de financiële markten begon weliswaar al wel in de onderzoeksperiode, in de zomer van 2007, maar

de escalatie daarvan vond pas aan het eind de onderzoeksperiode vanaf september 2008 plaats en heeft weinig invloed gehad. Zoals reeds genoemd speelde het geheel zich af in een regionale setting waarbij voor grote delen van het werkgebied gold dat het om tamelijk perifere regio's ten opzichte van de grotere politieke en economische kernen ging. Qua technologie kan worden gesteld dat de stand van de technologie in de onderzoeksperiode geen beperkingen voor het functioneren van de werkgroep heeft opgeleverd.

Beïnvloeding vanuit de context

Cognities

Het ziet ernaar uit dat in de onderzoeksperiode geen beïnvloeding vanuit de context langs de lijn van de cognities heeft plaatsgevonden.

Ambities

Er is wel sprake geweest van beïnvloeding vanuit de context langs de lijn van de ambities. Dit als nasleep van de verkiezingen in de deelstaat Nordrhein-Westfalen in 2005. In mei van dat jaar moest de zittende sociaaldemocratisch/groene coalitie het veld ruimen voor een christendemocratisch/liberale coalitie. Binnen de (meeste) Duitse deelstaten is het zo dat met dit soort regeringswisselingen ook de topambtenaren vervangen worden. In dit specifieke geval is dit pas na ongeveer een half jaar gebeurd waardoor de regeringswisseling van mei 2005 en de als gevolg daarvan bijgestelde ambities ten aanzien van de implementatie van de KRW zich pas begin 2006 in volle omvang binnen de werkgroep manifesteerden.

Resources

Er is wel sprake geweest van beïnvloeding vanuit de context langs de lijn van de resources. Dit was het geval in de loop van 2008 toen de Duitse regionale coördinatoren in een lastige situatie terecht kwamen doordat ze de te nemen maatregelen moesten voorleggen aan de in regio gevestigde uitvoerders en tevens financiers daarvan terwijl het nog niet duidelijk was of de betreffende ministeries wel budget ter beschikking zouden stellen voor de door hen zelf uit te voeren maatregelen.

Combinaties

Bij de beïnvloeding vanuit de context langs de drie bovengenoemde lijnen is geen sprake geweest van combinaties.

Conclusie contextverkenning

Het doel van de contextverkenning was enerzijds om inzicht te krijgen in de omstandigheden waarvan in de voorliggende casus sprake is geweest. Anderzijds kan de contextverkenning bijdragen aan het beantwoorden van de vraag hoe de voorliggende casus zich verhoudt tot de typering van de casus als “scenario b”. Scenario b is in paragraaf 5.5.1 gedefinieerd als ‘De situatie waarin regionale partijen aan beide zijden van de grens *verplicht* deelnemen aan een *van bovenaf georganiseerd* samenwerkingsverband waarbij *beleids- en institutionele druk als prikkel* tot samenwerking fungeert. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan verplichte samenwerking in het kader van Europese wetgeving. Er wordt vanuit gegaan dat partijen in dit scenario samenwerken op basis van een *resultaatsverplichting*: in geval van Europese wetgeving betekent dit dat de EU voorschrijft aan welke *voorwaarden* het *resultaat* dient te voldoen en *wanneer* een en ander gereed dient te zijn.’ Uit de contextverkenning blijkt dat de subcommissie Vecht-Dinkel aan de definitie van scenario b voldoet. Er was sprake van een van bovenaf georganiseerd samenwerkingsverband, organisatoren waren de betreffende ministeries van de betrokken (deel)staten (zie ook paragraaf 2.2). Ook was er sprake van institutionele druk vanuit de EU in de vorm van de Europese Kaderrichtlijn Water die als prikkel tot samenwerking fungeerde. Daarnaast was er sprake van een resultaatsverplichting in de vorm van een stroomgebiedbeheerplan met daaraan gekoppelde product- en termijn specificaties.

7.3 Opzet en resultaten veldwerk

De werkgroep DeltaRhein wordt in dit onderzoek gebruikt om de kwaliteit en de toepasbaarheid van de voor scenario b verbijzonderde versie van de handelingstheorie te verkennen.

7.3.1 Opzet van het veldwerk

Algemeen

Door de aard van de ontwikkelde theorie kan deze niet direct op “juistheid” worden onderzocht maar wel worden gerelateerd aan enkele cases van het soort waarvoor deze bedoeld is (zie paragraaf 3.2). Dit gebeurt via de begrippen *kwaliteit* en *toepasbaarheid*:

- “kwaliteit” in de zin dat de theorie a) relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden en b) in potentie meerwaarde aan trekkers biedt: meerwaarde in de zin dat de theorie bestaande inzichten ordent of nieuwe inzichten genereert.

- “toepasbaar” in de zin dat de theorie a) begrijpelijk is en b) herkenbaar is: herkenbaar in de zin dat trekkers in staat zijn om de inhoud van de theorie te relateren aan de aspecten van de praktijksituatie waarvoor deze bedoeld is.

Omdat rechtstreekse toetsing van de kwaliteit van de theorie niet mogelijk was, is een tussenstap ingebouwd waarin de ontwikkelde theorie alsnog gereed is gemaakt voor *verkenning* en *partiële toetsing*. Deze tussenstap bestaat uit een verbijzondering van de ontwikkelde theorie voor een drietal min of meer standaard scenario's van grensoverschrijdend regionaal waterheer.

Opzet

Met behulp van de voorliggende casestudie over de werkgroep DeltaRhein wordt de voor scenario b verbijzonderde versie van de theorie verkend en partieel getoetst. Daarmee wordt nagegaan of deze toepasbaar en van waarde zou zijn geweest voor de trekker van de werkgroep DeltaRhein. Dit gebeurt in twee stappen (zie paragraaf 3.3):

- In de eerste stap wordt de kwaliteit van de voor scenario b verbijzonderde versie van de theorie verkend aan de hand van de werkgroep DeltaRhein. Met behulp van deze stap wordt gecontroleerd of er reden is om te veronderstellen dat de kwaliteit van de voor scenario b verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie “niet juist” zou zijn. Niet juist in de zin dat de theorie niet relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden of dat de theorie geen bestaande inzichten ordent en ook geen nieuwe inzichten genereert.
- In de tweede stap is de toepasbaarheidvraag aan de hand van een aantal vragen rechtstreeks aan de trekker van de werkgroep DeltaRhein voorgelegd. Op deze wijze is een rechtstreeks antwoord verkregen op de vraag of de voor scenario b verbijzonderde versie van de theorie vanuit het eigen perspectief toepasbaar zou zijn geweest voor de trekker van de werkgroep DeltaRhein.

Aanpak

In deze casestudie zijn tien interviews verdeeld over drie interviewronden afgenomen. De geïnterviewde personen staan vermeld in bijlage 7.1, in de opeenvolgende interviewronden zijn achtereenvolgens geïnterviewd:

- de trekker van de werkgroep DeltaRhein;
- acht afzonderlijke deelnemers aan het project (vier Duitse en vier Nederlandse);
- en opnieuw: de trekker.

In de eerste twee interviewronden zijn de interviews afgenomen aan de hand van voorgestructureerde vragenlijsten met voornamelijk besloten vragen. Deze beide vragenlijsten zijn opgenomen in de bijlagen 7.2 en 7.3. De voorlopige resultaten van de eerste twee interviewronden zijn, evenals een samenvatting van de

handelingstheorie en de in de derde ronde te bespreken vragen, voorafgaand aan de derde interviewronde aan de trekker toegezonden. Het in de derde interviewronde gehanteerde schriftelijke materiaal betreft één integraal voor de casestudies A, B en C opgesteld document dat is opgenomen in bijlage 6.4. De definitieve resultaten van de eerste twee interviewronden zijn opgenomen in bijlage 7.4. De drie interviewronden zijn gehouden in de maanden september en oktober van 2009.

Interviewronden 1 en 2

Het doel van de interviewronden 1 en 2 was om te verkennen of er reden is te veronderstellen dat de kwaliteit van de voor scenario b verbijzonderde versie van de theorie niet juist is. Niet juist in de zin dat de theorie niet relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden of dat de theorie geen bestaande inzichten ordent en ook geen nieuwe inzichten genereert. Interviewronden 1 en 2 gaan dus over de *kwaliteit* van de voor scenario b verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie.

In de eerste ronde is de trekker geïnterviewd. Allereerst is de trekker gevraagd naar zijn visie op de doelstellingen van het samenwerkingsverband en in hoeverre deze doelstellingen van belang zijn geweest voor zijn handelen in deze casus. Vervolgens zijn de eerste drie vragen uit paragraaf 3.3 besproken. Daarnaast is ook in het algemeen over de casus van gedachten gewisseld.

In de tweede ronde zijn acht deelnemers allemaal afzonderlijk van elkaar geïnterviewd. Om na te gaan of eventuele verschillen in de antwoorden van de trekker en de deelnemers te maken zouden kunnen hebben met uiteenlopende doelstellingen, zijn de deelnemers eveneens gevraagd naar hun visie op de doelstellingen van het samenwerkingsverband en in hoeverre deze doelstellingen van belang zijn geweest voor het handelen van de trekker in deze casus. Vervolgens zijn, net als in de eerste ronde, de eerste drie vragen uit paragraaf 3.3 besproken. Daarnaast is ook hier in het algemeen over de casus van gedachten gewisseld.

Interviewronde 3

Het doel van interviewronde 3 is om te verkennen of de voor scenario b verbijzonderde versie van de theorie toepasbaar zou zijn geweest voor de trekker van de werkgroep DeltaRhein. Interviewronde 3 gaat dus over de *toepasbaarheid* van de voor scenario b verbijzonderde versie van de theorie.

In de derde ronde is de trekker nogmaals geïnterviewd. Tijdens het interview zijn de voorlopige resultaten van de interviewronden 1 en 2 besproken. Vervolgens is de vierde vraag uit paragraaf 3.3 aan de trekker gesteld, dit is de vraag of de voor scenario b verbijzonderde versie van de handelingstheorie voor de trekker toepasbaar zou zijn geweest.

7.3.2 Resultaten interviewronden 1 en 2

De resultaten worden hieronder besproken aan de hand van een drietal tabellen. In deze tabellen wordt de trekker weergegeven door een T en worden de Duitse en Nederlandse leden van de subcommissie door een D en een N weergegeven. Voor de aanduiding van het toegekende belang wordt daarbij gebruik gemaakt van de volgende notatie: een 3 staat voor ‘van groot belang’, een 2 voor ‘van gemiddeld belang’, een 1 voor ‘van beperkt belang’ en een 0 voor ‘van geen belang’. Het door de trekker aan een bepaald punt toegekende belang betreft steeds het belang dat het punt naar de mening van de trekker voor zijn eigen handelen heeft gehad. Het door de deelnemers toegekende belang betreft steeds het belang dat dit punt naar de mening van de deelnemers voor het handelen van de trekker *zou moeten hebben* gehad.

Doelen

Om na te gaan of eventuele verschillen in de antwoorden van de trekker en de deelnemers te maken zouden kunnen hebben met uiteenlopende doelen, zijn als eerste de doelen nader onderzocht. Daarbij is gebleken dat zowel de geïnterviewde deelnemers als de trekker op hoofdlijnen de volgende doelen van gemiddeld tot groot belang vonden: *het implementeren van een nieuwe richtlijn*, *het komen tot afstemming tussen de onderliggende drie deelgebieden*, *het komen tot één stroomgebiedbeheersplan* en *het komen tot een duurzame samenwerking tussen de regionale partijen*. *Het komen tot grensoverschrijdende investeringen* werd door de deelnemers van geen tot gemiddeld belang gevonden, de trekker vond dit van gemiddeld belang. In een enkel geval werden *het van elkaar leren* en *het opbouwen van contacten* als extra doelstellingen door de deelnemers genoemd.

Beantwoording van vraag 1 uit paragraaf 3.3

Vraag 1 luidde: ‘Bij het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen kan gebruik worden gemaakt van uiteenlopende strategieën (zie box 5.4). De theorie gaat op dit punt primair uit van de in box 5.5 genoemde veranderstrategieën. Zijn dit inderdaad de strategieën die er in dit kader toe doen?’. Tabel 7.3 laat zien hoe groot het belang van de genoemde strategieën wordt ingeschat voor het handelen van de trekker.

Strategieën	T	D	D	D	D	N	N	N	N
Verbinden	2	1	3	3	2	-	-	2	-
Faciliteren	2	2	2	2	2	2	2	2	3
Inspireren	1	1	2	3	1	-	2	1	2
Motiveren	3	2,5	2	2,5	3	-	3	1	3
Overtuigen	3	2	3	3	3	2	3	2	2
Dwingen	1	0	0,5	0,5	1	2	1,5	2	1
Overige strategieën	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tabel 7.3 Het belang van de in box 5.5 genoemde strategieën

Uit tabel 7.3 blijkt dat de geïnterviewde deelnemers op hoofdlijnen van mening zijn dat vier van de genoemde strategieën belangrijk tot zeer belangrijk zijn om ingezet te worden, dit zijn *verbinden*, *faciliteren*, *motiveren* en *overtuigen*. *Inspireren* wordt op hoofdlijnen van beperkt tot gemiddeld belang geacht om ingezet te worden, en *dwingen* van beperkt belang. De inschatting van de trekker omtrent het belang van de strategieën voor zijn eigen handelen is in lijn met de mening van de deelnemers. Uit bijlage 7.4 blijkt dat de deelnemers de inschatting van de trekker op hoofdlijnen onderschrijven. Er zijn geen *overige strategieën* aangedragen.

Dat inspireren en dwingen wat minder belangrijk worden geacht is verklaarbaar. Inspireren is in dit specifieke geval een wat minder geschikte strategie omdat er vanuit de KRW reeds heel veel is vastgelegd (productbeschrijvingen, opleverdata). Dwingen is bewust door de trekker zoveel als mogelijk vermeden, dit vanwege het repetitieve karakter van de relatie met de regionale deelnemers. In geval enige dwang noodzakelijk was heeft de trekker geprobeerd dit ‘bovenlangs’ via het betreffende ministerie te laten verlopen.

Beantwoording van vraag 2 uit paragraaf 3.3

Vraag 2 luidde: ‘In dit onderzoek is de ontwikkelde theorie verbijzonderd voor een drietal karakteristieke scenario’s van grensoverschrijdend regionaal waterbeheer. Zijn de daaruit voortvloeiende factoren (paragraaf 5.5) inderdaad de factoren die er in dit kader toe doen?’. Tabel 7.4 laat zien hoe groot het belang van de genoemde zaken wordt ingeschat voor het handelen van de trekker. Bij de wijze waarop wordt omgegaan met bestuurders hebben de Duitse deelnemers geen inschatting afgegeven omdat van Duitse zijde geen regionale bestuurders betrokken waren. Dit is in tabel 7.4 aangegeven met de aanduiding n.r., ‘niet relevant’.

Belangrijke en beïnvloedbare zaken	T	D	D	D	D	N	N	N	N
De wijze waarop de organisatie is geregeld	3	3	3	3	3	3	2	3	3
De wijze waarop de personele bezetting is geregeld	2	1	2,5	2	3	-	2,5	3	2
De wijze waarop de beschikbaarheid van hulpmiddelen is geregeld	2	3	3	1	3	2	2	2	2
De wijze waarop wordt omgegaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid	3	3	3	2	3	2	2	2	2
De wijze waarop bestuurders worden betrokken	2	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	2	2	2	3
Overige zaken	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tabel 7.4 Het belang van de in paragraaf 5.5 genoemde zaken

Uit tabel 7.4 blijkt dat de geïnterviewde deelnemers op hoofdlijnen van mening zijn dat alle vijf genoemde zaken belangrijk tot zeer belangrijk zouden moeten zijn voor het handelen van een trekker. Het belang van de *wijze waarop de organisatie is geregeld* wordt daarbij expliciet als zeer belangrijk ingeschat. De inschatting van de trekker omtrent het belang van de genoemde zaken voor zijn eigen handelen is bij de meeste punten in lijn met de gemiddelde inschatting van de deelnemers, alleen in geval van de *wijze waarop wordt omgegaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid* zit de trekker iets hoger. Er zijn zowel door de deelnemers als door de trekker geen *overige zaken* aangedragen.

In geval van de *wijze waarop de beschikbaarheid van hulpmiddelen is geregeld* en de *wijze waarop wordt omgegaan met gezamenlijk beleid* valt in tabel 7.4 op dat de Nederlandse deelnemers het belang dat deze punten voor het handelen van de trekker zouden moeten hebben gehad, structureel wat lager lijken in schatten dan de Duitse deelnemers. Dit punt is niet nader onderzocht.

Uit bijlage 7.4 blijkt dat de deelnemers het belang van alle in tabel 7.4 genoemde punten voor het *feitelijk handelen* van de trekker gemiddeld lager inschatten dan de trekker zelf. Dit verschil kan meerdere oorzaken hebben. Misschien vonden de deelnemers bijvoorbeeld wel dat het daadwerkelijke trekkerschap op onderdelen beter had gekund. Maar wat bijvoorbeeld even goed zou kunnen is dat de trekker erg relaxed op de deelnemers over kwam waardoor in de perceptie van de deelnemers de genoemde zaken voor hem niet zo belangrijk waren. Ook combinaties van dit soort factoren zijn niet uit te sluiten. Onderstaand wordt de gang van zaken zoals die uit de interviews naar voor komt voor elk van de punten uit tabel 7.4 kort besproken.

Over de *wijze waarop de organisatie was geregeld* valt niet zoveel bijzonders te vertellen, deze was goed geregeld. De stuurgroep DeltaRhein kwam in de onderzoeksperiode twee keer per jaar bij elkaar en de werkgroep vier tot vijf keer. Tijdens de bijeenkomsten van de werkgroep werden de nodige afspraken gemaakt. In de periodes tussen de bijeenkomsten door was er vaak sprake van bilaterale of trilaterale themagerichte contacten.

De *wijze waarop werd omgegaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid* is een belangrijk punt geweest voor het tijdig gereed komen van het beheerplan. De punten doorliepen inderdaad patronen zoals voorgesteld in figuur 5.10. Niet alle punten die aan de orde zijn geweest hebben uiteindelijk het beheerplan gehaald. Soms bleken punten niet belangrijk te zijn, maar soms sneuvelden ze ook in de fase van de agenda setting

De *wijze waarop de personele bezetting was geregeld* was vooral een taak van de regionale deelnemers. Los van het feit dat veel van de betrokken medewerkers erg vol zaten met allerhande KRW-gerelateerde activiteiten heeft de werkgroep op dit punt weinig problemen gekend. Voor het samenstellen van het feitelijke beheerplan heeft de trekker een Duits bureau ingehuurd.

De *wijze waarop de beschikbaarheid van hulpmiddelen was geregeld* had duidelijk niet de hoogste prioriteit bij de trekker. Op dit punt heeft de werkgroep veel baat gehad van de reeds genoemde medewerker van het NLWKN die als een soort van schaduwtrekker er voor zorgde dat zaken als websites, databases en dergelijke toch nog bijtijds beschikbaar waren.

Bij de *wijze waarop bestuurders werden betrokken* gaat het om de betrokkenheid van bestuurders van regionaal en lokaal niveau. Omdat van Duitse zijde geen regionale en lokale bestuurders betrokken waren, betreft het hier dus bestuurders van Nederlandse zijde. Oorspronkelijk heeft de trekker deze bestuurders vooral betrokken via het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) aan Nederlandse zijde (figuur 5.12, aangrijpingspunt 3). Omdat de Nederlandse bestuurders directer betrokken wilden zijn, zijn medio 2006 twee van de grenswaterschappen toegetreden tot de grensoverschrijdende *stuurgroep* DeltaRhein.

Beantwoording van vraag 3 uit paragraaf 3.3

Vraag 3 luidde: 'Grensoverschrijdende regionale samenwerkingsrelaties kunnen (deels) stagneren door mogelijke kritische grensovergangen gebaseerd op verschillen

aan weerszijden van de grens. In de theorie worden een zevental overgangen als mogelijk kritisch beschouwd (zie box 5.13). Zijn dit inderdaad de overgangen die er in dit kader toe doen?'. Tabel 7.5 laat zien hoe groot het belang van de wijze waarop wordt omgegaan met verschillen en het belang van de genoemde verschillen worden ingeschat voor het handelen van de trekker.

<i>Verschillen</i>	<i>T</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>N</i>	<i>N</i>	<i>N</i>	<i>N</i>
Hoe wordt omgegaan met verschillen	3	3	3	2	3	2	3	2	2
In de opbouw van het openbaar bestuur	2	2	3	2	1	2	1	3	3
In de organisatie van het waterbeheer	2	2	3	3	2	2	2	2	2,5
In de bekendheid met bestuurlijke aangelegenheden	3	2	3	3	3	2	3	2	3
In de gehanteerde methoden en technieken	3	2	2,5	3	3	3	2	2	3
In de te besteden middelen	1	1	1,5	0	1	1	1	-	2
In cultuur	2	3	2	1	1	1	1	2	n.r.
In taal	2	3	3	2	1	2	3	3	n.r.
Overige verschillen	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tabel 7.5 Het belang van de in box 5.13 genoemde verschillen

Uit tabel 7.5 blijkt dat de geïnterviewde deelnemers op hoofdlijnen van mening zijn dat de wijze waar-op wordt omgegaan met verschillen belangrijk voor het handelen van de trekker zou moeten zijn geweest. In geval van de *te besteden middelen* en *cultuur* wordt dit van beperkt belang c.q. van beperkt tot gemiddeld belang geacht, in de overige gevallen van gemiddeld tot groot belang. De inschatting van de trekker omtrent het belang van de wijze waarop wordt omgegaan met verschillen voor zijn eigen handelen is in lijn met de mening van de deelnemers. Uit bijlage 7.4 blijkt dat de deelnemers de inschatting van de trekker op hoofdlijnen onderschrijven. Er zijn geen nog andere dan de in tabel 7.5 genoemde verschillen aangedragen.

Het beperkte belang dat wordt toegekend aan het omgaan met de verschillen in te besteden middelen is in dit specifieke geval verklaarbaar: gedurende de onderzoeksperiode zijn de te verrichten werkzaamheden vooral door de deelnemende organisaties zelf uitgevoerd. Mede hierdoor waren er weinig resources nodig (zie de laatste alinea van de beschrijving van de structurele context in paragraaf 7.2).

7.3.3 Resultaten interviewronde 3

In de derde interviewronde is de trekker nogmaals geïnterviewd. Ter voorbereiding van dit interview zijn de voorlopige resultaten van de interviewronden 1 en 2 en de voor de scenario's a, b en c verbijzonderde versies van de ontwikkelde theorie voorafgaand aan het interview aan de trekker toegestuurd.

Terugkoppeling van het beeld dat uit de interviewronden 1 en 2 naar voren komt

Onderstaand worden het beeld dat uit de interviewronden 1 en 2 naar voren komt en de reactie van de twee projectleiders daarop beschreven.

De betreffende trekker was gedurende de onderzoeksperiode als beleidsmedewerker en adjunct stroomgebiedcoördinator in dienst bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en was als zodanig verantwoordelijk voor de coördinatie van de totstandkoming van het beheerplan voor het deelstroomgebied DeltaRhein. De trekker beschikte over een ruime mate van vakinhoudelijke kennis en ook over de nodige ervaring met het werken in bestuurlijk complexe internationale settings. Daarnaast beschikte hij zowel aan de Nederlandse als aan de Duitse zijde over goede contacten binnen de betrokken ministeries.

Als casestudie bestrijkt de werkgroep DeltaRhein de periode mei 2006 tot en met 2008, dit is de periode dat de werkgroep van start ging tot en met het gereedkomen van het concept beheerplan. In termen van het groeimodel uit figuur 5.3 heeft de samenwerking in de onderzoeksperiode en de fase daarvoor, de eerste vier fases doorlopen. Wat nog rest is de daadwerkelijke uitvoering van de in het beheerplan beschreven maatregelen.

Naar het lijkt heeft de trekker een goede reputatie opgebouwd aan beide zijden van de grens: integer, deskundig en goed geïnformeerd. De trekker heeft gekozen voor een rolinvulling als motivator en vooral ook als procesregisseur van de 'main stream' van de Duits-Nederlandse samenwerking. Hij zag het niet als zijn taak en had misschien wel mede daardoor ook niet de tijd om zich met zaken buiten het hoofdproces bezig te houden. De trekker was geen manager, waar hij op dit punt te kort kwam wist hij dat in de regel te compenseren door zijn innemende persoonlijkheid. Daarnaast had de trekker binnen de werkgroep het voordeel dat een van de medewerkers van het NLWKN juist heel goed was in de dingen waar de trekker zelf wat minder sterk in was. Met name door zijn kennis van en inzicht in wat er op stuurgroepniveau speelde, was de trekker moeilijk te vervangen binnen de werkgroep DeltaRhein.

De totstandkoming van het stroomgebiedbeheerplan doet soms denken aan een soort van *samen op weg proces* van de KRW. Samen op weg, maar waar naar toe? Samen op weg naar één gezamenlijk beheerplan? Ja. En ook samen op weg naar een duurzame grensoverschrijdende samenwerking tussen de regionale partijen? Dit is nog onzeker. Kenmerkend ten aanzien van dit laatste punt is dat hier door de betrokken partijen niet echt gezamenlijk op is voorgesorteerd, iedereen leek op dit punt te doen wat hem of haar goed leek. Zo heeft de trekker hier gedurende de onderzoeksperiode niet echt op gestuurd. Hij had dit bijvoorbeeld op een tamelijk directe wijze kunnen doen door de deelnemers in een vroeg stadium de vraag voor te leggen wat het gezamenlijke traject wat hen betrof zou moeten opleveren en hoe zij daar vorm aan wilden geven. Een wat meer indirecte aanpak had kunnen zijn de uitwisseling van personeel tussen de Duitse en de Nederlandse deelnemers actief te stimuleren of regelmatig ‘social events’ te (laten) organiseren.

En de regionale partners zelf? Het lijkt er op dat zij het traject hebben beleefd als iets wat toch moest en wat veel grensoverschrijdende contactmomenten heeft opgeleverd die zij konden benutten om de eigen grensoverschrijdende relaties verder uit te bouwen. De deelnemers zijn tijdens de onderzoeksperiode niet gezamenlijk bezig geweest met de vraag hoe het na de afronding van het beheerplan in 2009 verder zou moeten met de doorontwikkeling van de grensoverschrijdende samenwerking in de regio. Wat hierbij misschien een remmende werking heeft gehad is dat aan Nederlandse zijde het regionale Rijn-Oost samenwerkingsverband nog bezig was echt van de grond te komen waardoor er van Nederlandse zijde op collectief niveau betrekkelijk weinig aandacht voor de grensoverschrijdende samenwerking rondom de KRW bestond.

Tijdens het tweede interview met de trekker bleek dat de trekker zich terdege bewust was van het belang van de ontwikkeling van een duurzame samenwerking tussen de regionale partijen. Om deze reden hield hij bijvoorbeeld steeds in het oog dat er op ministerieniveau geen dingen werden beslist die een duurzame samenwerking van de regionale partners in de weg zouden kunnen staan. Wat de overige zaken betreft heeft de trekker aangegeven zich op hoofdlijnen te kunnen vinden in het hierboven geschetste beeld.

Over de kwaliteit van de voor scenario b verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie

In paragraaf 3.2 is de kwaliteit van de ontwikkelde theorie gedefinieerd als “kwaliteit” in de zin dat de theorie a) relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus

voordeden en b) in potentie meerwaarde aan trekkers biedt. Meerwaarde in de zin dat de theorie bestaande inzichten ordent of nieuwe inzichten genereert. De toegezonden voorlopige resultaten van interviewronden 1 en 2 hebben betrekking op onderdeel a van deze definitie. De trekker heeft kennis genomen van de voorlopige resultaten en heeft hier geen opmerkingen bij. Met het oog op onderdeel b van de bovengenoemde definitie van ‘kwaliteit van de ontwikkelde theorie’ is de trekker vervolgens gevraagd of de voor scenario b verbijzonderde versie van de theorie hem in potentie meerwaarde biedt: meerwaarde in de zin dat de theorie bestaande inzichten ordent of nieuwe inzichten genereert. De trekker geeft aan dat de theorie voor hem vooral ordent wat hij al wist.

In het interview geeft de trekker er blijk van de toegezonden stukken niet alleen de voor scenario b verbijzonderde versie van de theorie te hebben gelezen, maar eveneens terdege kennis te hebben genomen van de voor de scenario’s a en c verbijzonderde versies van de ontwikkelde theorie. Hiervan wordt specifiek melding gemaakt omdat dit een punt is dat bij het trekken van de conclusies in paragraaf 7.4 expliciet aan de orde komt.

Over de toepasbaarheid van de voor scenario b verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie

In paraaf 3.2 is de toepasbaarheid van de ontwikkelde theorie gedefinieerd als “toepasbaar” in de zin dat de theorie a) begrijpelijk is en b) herkenbaar is. Herkenbaar in de zin dat trekkers in staat zijn om de inhoud van de theorie te relateren aan de aspecten van de praktijksituatie waarvoor deze bedoeld is. Voor onderdeel a van de bovengenoemde definitie van ‘toepasbaarheid van de ontwikkelde theorie’ geldt dat de trekker er in het interview blijk van heeft gegeven zowel de voor scenario b verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie als ook de voor de scenario’s a en c verbijzonderde versies van de theorie goed te hebben begrepen. Ook is de theorie herkenbaar voor de trekker, herkenbaar in de zin dat de trekker in staat is om de inhoud van de theorie te relateren aan de gang van zaken in de werkgroep DeltaRhein. De trekker over de ontwikkelde theorie: “Ik vind hem goed, ... bruikbaar. Ik denk dat er leuke dingen in zitten. Niet te theoretisch, niet te hoogdravend, maar meer praktische reminders in de zin van ‘hé, het is goed om daar of daar even aan te denken’. Vaak doe je dingen intuïtief, maar het is best goed om met dit soort praktische tips bij de hand er naar te kijken en te zeggen: oh ja, waar zitten we in het proces, hebben we ‘dat’ al gedaan? En het is niet super ingewikkeld, als het te ingewikkeld is werkt het toch niet.”

Onderstaand wordt aan de hand van een aantal voorbeelden geïllustreerd op welke wijze de theorie in feite bewust of onbewust reeds in de casus is toegepast respectievelijk in de casus toegepast had kunnen worden.

Belang inzicht in prikkels tot verandering reeds onderkend in deze casus

In de theorie wordt er vanuit gegaan dat om samenwerking tot stand te kunnen brengen er sprake moet zijn van een prikkel tot samenwerking (box 5.4). Voor de trekker van de werkgroep DeltaRhein is het belang van inzicht in dit type prikkels een uitgemaakte zaak. De trekker: “Weet wat er speelt aan de andere kant, dat sowieso, en dan nog een stapje verder: weet waarom het voor de andere partij interessant is om zo’n samenwerking te beginnen. Of waarom het juist niet interessant is om te doen, dat kan namelijk ook zo zijn. Als je dat niet helder hebt dan blijft het hopeloos. Daar zien we de voorbeelden van.”

In de casus gehanteerde strategieën in lijn met de ontwikkelde theorie

In de ontwikkelde theorie worden uiteenlopende strategieën aangereikt voor het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen (box 5.5). Uit de interviews met zowel de trekker als met de deelnemers blijkt dat veel van deze strategieën reeds in de casus zijn toepast (tabel 7.3). Ook worden in de ontwikkelde theorie voorbeelden aangereikt van de wijze waarop deze strategieën kunnen worden toegepast (box 5.6). De trekker geeft in eerste instantie aan dat verschillende van deze voorbeelden reeds zijn toegepast in de werkgroep DeltaRhein, een paar tellen later geeft hij echter een prachtig eigen voorbeeld van hoe hij ‘het Calimero-effect’ heeft gebruikt om de deelnemers te motiveren tot een gezamenlijk stroomgebiedbeheerplan te komen. Het Calimero-effect betekent in dit verband dat vertegenwoordigers van perifere regio’s relatief gemakkelijk te motiveren zijn om via een gezamenlijke inspanning aan de plaats waar zich het centrum van de macht bevindt te laten zien dat zij als perifere regio’s wel degelijk meetellen. Voor grote delen van het DeltaRhein gebied geldt dat het om tamelijk perifere regio’s gaat. De trekker was zich hier terdege van bewust en heeft dit als hefboom gebruikt om alle neuzen in een richting te krijgen toen duidelijk werd dat nagenoeg nergens anders binnen Europa partijen in staat bleken tot één gezamenlijk grensoverschrijdend beheerplan te komen.

Het belang van de wijze waarop de organisatie geregeld is wordt reeds onderkend in de casus

In de voor scenario b verbijzonderde versie van ontwikkelde theorie wordt er voor het vormgeven van samenwerkingsverbanden vanuit gegaan dat er vijf factoren zijn waarvoor het belangrijk is dat ze adequaat gemanaged worden (paragraaf 5.5.2,

scenario b). De twee factoren waarvoor adequaat management het belangrijkste is zijn 1) de wijze waarop de organisatie is geregeld en 2) de wijze waarop wordt omgegaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid. Enkele citaten over de wijze waarop de organisatie geregeld was. De trekker: “Een aantal van de hoofdmijlpalen die heb je wel constant in je hoofd. Van ‘als we dat willen dan moeten we *dán* dat hebben en *dán* dat’. Het kan wel een keer zijn dat een deadline op een gegeven moment niet gehaald wordt, maar het blijft wel als frame voor met name het op tijd realiseren van het beheerplan een heel centraal item denk ik.” Een Duitse deelnemer over de trekker: “Ik zou deze trekker willen typeren als een uitermate doelgerichte moderator.” Een Nederlandse deelnemer over de trekker: “Ik vond de trekker toch wel een top-down type, met een directieve stijl zullen we maar zeggen. ‘Dit hebben we afgesproken, dus moet dat er straks liggen en dit is het spoorboekje ernaar toe!’ En dan kon er natuurlijk ergens nog wel een mouw aan gepast worden ...”

Belang van punt 2 uit het bovenstaande voorbeeld, de wijze waarop wordt omgegaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid, reeds onderkend in de casus

De trekker: “De wijze waarop wordt omgegaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid is heel belangrijk want als je dat niet goed doet ga je trekken aan een dood paard. Er waren inderdaad thema’s waar vanuit Nederland over werd geroepen ‘daar willen we het enorm over hebben’ waarvan ik zoiets had van ‘ja dat kunnen jullie wel willen, maar volgens mij vinden ze dat in Duitsland helemaal niet zo belangrijk’. Bijvoorbeeld de HEN- en SED-waterenproblematiek, dat gaat over ecologisch waardevolle kleine wateren die buiten de officiële begrenzing van de Kaderrichtlijn waterlichamen vallen. In Nederland was het best wel een discussie hoe we daar mee om moesten gaan. In Duitsland landde dat absoluut niet, bovendien hadden ze daar een iets andere indeling waardoor het ook minder speelde. Het omgekeerde was het geval bij het agenderen van concrete maatregelen, aan Duitse zijde was men in het begin wel erg instrumenteel gericht.”

Strategie voor het omgaan met verschillen als gevolg van staatsgrenzen reeds toegepast in de casus

In de theorie wordt één strategie aangereikt om sturing te geven aan het omgaan met de *effecten* van grenzen. Dit is een zogenaamde *boundary spanning* strategie die kan worden samengevat als ‘*transparant maken, neutraliseren en waar mogelijk overbruggen*’ (box 5.14). Deze strategie roept herkenning op bij de trekker en is reeds meermaals toegepast in de werkgroep DeltaRhein. Ter illustratie hiervan wordt het voorbeeld gegeven van wat er zich in werkgroep DeltaRhein heeft afgespeeld in

geval van de vaststelling van de statussen van de waterlichamen aan de beide zijden van de grens. Daar leken in eerste instantie een aantal verschillen in te zitten. Er is toen allereerst uitgezocht op welke plaatsen de verschillen precies speelden en wat er daar aan de hand was ('transparant maken'). Vervolgens is er op basis van technische argumenten gediscussieerd en zijn voor een aantal locaties de verschillen bij elkaar gebracht ('overbruggen'). Voor de resterende locaties zijn de verschillen gelaten zoals ze waren en is er ten behoeve van het op te stellen beheerplan een toelichting bijgeschreven ('neutraliseren').

Verschillen als gevolg van staatsgrenzen reeds als stimulans gebruikt in de casus

In de theorie wordt in box 5.13 gesteld dat verschillen als gevolg van staatsgrenzen in voorkomende gevallen ook als stimulans kunnen functioneren. De trekker geeft aan dat dit wat hem aangaat inderdaad het geval is geweest. De slotvraag van de interviewer: "Zijn nog andere zaken die jouw handelen als trekker hebben bepaald?" De trekker: "Nou ja, laat ik dat maar gewoon eventjes zeggen: dat het leuk is! Dat is iets wat denk ik in Nederland wel een rol speelt. Het samenwerken over de grens met de cultuurverschillen waar je tegenaan loopt, het begrijpen van de ander, de feedback die je krijgt op hoe je als Nederland bezig bent... Je krijgt allerlei spiegels voorgezet, in ieder geval is dat heel boeiend en ook leuk om aan mee te doen."

Tot zover de voorbeelden over de toepasbaarheid van de voor scenario b verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie.

7.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is getracht een indruk te krijgen van de kwaliteit en de toepasbaarheid van de voor scenario b verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie. Deze versie bestaat uit drie onderdelen:

- a. het op gang brengen en aansturen van samenwerkings*processen* (niet verbijzonderd);
- b. het vormgeven van samenwerkings*verbanden* (verbijzonderd voor scenario a);
- c. het omgaan met de *effecten* van grenzen (niet verbijzonderd).

Op grond van de uitgevoerde casestudie worden ten aanzien van de kwaliteit en de toepasbaarheid van de voor scenario b verbijzonderde versie de onderstaande conclusies getrokken.

De conclusie ten aanzien van de kwaliteit van de voor scenario b verbijzonderde versie van de theorie

Om een indruk te krijgen van de kwaliteit van de voor scenario b verbijzonderde versie van de theorie zijn de vragen 1 tot en met 3 uit paragraaf 3.3 verkend aan de hand van de werkgroep DeltaRhein. Op basis van de resultaten van deze verkenning wordt geconcludeerd dat er *geen reden is om te veronderstellen* dat de kwaliteit van de voor scenario b verbijzonderde versie van de theorie niet juist zou zijn. Niet juist in de zin dat de theorie niet relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden of dat de theorie geen bestaande inzichten ordent en ook geen nieuwe inzichten genereert.

Onderbouwing van de bovenstaande conclusie en de kanttekeningen daarbij

De onderbouwing van deze conclusie wordt hieronder nader toegelicht, ook worden er een aantal kanttekeningen geplaatst.

Vraag 1 uit paragraaf 3.3 luidde: ‘Bij het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen kan gebruik worden gemaakt van uiteenlopende strategieën (zie box 5.4). De theorie gaat op dit punt primair uit van de in box 5.5 genoemde veranderstrategieën. Zijn dit inderdaad de veranderstrategieën die er in dit kader toe doen?’. De resultaten van de verkenning van vraag 1 wijzen erop dat er geen reden is om te veronderstellen dat dit niet het geval zou zijn (zie tabel 7.3 en de bespreking daarvan). Hierbij wordt de volgende kanttekening geplaatst: zoals reeds verwoord in vraag 1 gaat de ontwikkelde theorie *primair* uit van de in box 5.5 genoemde veranderstrategieën. In de ontwikkelde theorie wordt er vanuit gegaan dat trekkers in aanvulling daarop of in plaats daarvan in voorkomende gevallen ook netwerkgerelateerde strategieën zullen moeten inzetten of dat trekkers typische samenwerkinggerelateerde thema’s zullen moeten tackelen (zie box 5.4). In geval van de werkgroep DeltaRhein lijkt dit niet echt aan de orde te zijn geweest.

Vraag 2 uit paragraaf 3.3 luidde: ‘In dit onderzoek is de ontwikkelde theorie verbijzonderd voor een drietal karakteristieke scenario’s van grensoverschrijdend regionaal waterbeheer. Zijn de daaruit voortvloeiende factoren (zie paragraaf 5.5) inderdaad de factoren die er in dit kader toe doen?’ De resultaten van de verkenning van vraag 2 wijzen erop dat er geen reden is om te veronderstellen dat dit niet het geval zou zijn (zie tabel 7.4 en de bespreking daarvan). Hierbij wordt de volgende kanttekening gemaakt: in de interviews met de *deelnemers* zijn geen andere zaken aan de deelnemers voorgelegd dan de zaken die voortvloeien uit de verbijzondering (zie tabel 7.4). Het valt daarom niet uit te sluiten dat wanneer dat wel gedaan zou

zijn, deze andere zaken eveneens als belangrijk zouden zijn gekwalificeerd. In het tweede interview met de *trekker* zijn daarentegen wel andere zaken dan de in tabel 7.4 vermelde besproken. De trekker heeft naar aanleiding daarvan geen reden gezien om nog andere zaken dan de in tabel 7.4 vermelde zaken aan te dragen.

Vraag 3 uit paragraaf 3.3 luidde: ‘Grensoverschrijdende regionale samenwerkingsrelaties kunnen (deels) stagneren door mogelijke kritische grensovergangen gebaseerd op verschillen aan weerszijden van de grens. In de theorie worden een zevental overgangen als mogelijk kritisch beschouwd (zie box 5.13). Zijn dit inderdaad de overgangen die er in dit kader toe doen?’ De resultaten van de verkenning van vraag 3 wijzen erop dat er geen reden is om te veronderstellen dat dit niet het geval zou zijn (zie tabel 7.5 en de bespreking daarvan).

De conclusie ten aanzien van de toepasbaarheid van de voor scenario b verbijzonderde versie van de theorie vanuit het perspectief van de trekker van de werkgroep DeltaRhein

De voor scenario b verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie zou toepasbaar zijn geweest voor de trekker van de werkgroep DeltaRhein. In het tweede deel van paragraaf 7.3.3 is met behulp van een aantal voorbeelden geïllustreerd op welke wijze de voor scenario b verbijzonderde versie van de theorie in feite reeds in de casus is toegepast respectievelijk in de casus toegepast had kunnen worden. Op grond van de gehanteerde definitie van het begrip “toepasbaarheid van de theorie” (zie paragraaf 3.2) dient de voor scenario b verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie dan wel begrijpelijk en herkenbaar voor de trekker te zijn. Herkenbaar in de zin dat de trekker in staat is om de inhoud van de voor scenario b verbijzonderde versie van de theorie te relateren aan de aspecten van de werkgroep DeltaRhein. Tijdens de interviews is gebleken dat beide aspecten het geval lijken te zijn.

A black and white photograph showing water splashing over a rocky ledge. The water is captured in motion, creating a dynamic and textured scene. The splash is bright and detailed, contrasting with the darker water and rocks.

Hoofdstuk 8

Case studie C: de grensoverschrijdende
Vechtvisie

8 Casestudie C: de grensoverschrijdende Vechtvisie

Casestudie C betreft het samenwerkingsverband *Grensoverschrijdende Vechtvisie* (GVV) en bestrijkt de periode *medio 2006 tot medio 2009*. Dit samenwerkingsverband is reeds in paragraaf 2.3 geïntroduceerd en wordt nader toegelicht in de inleidende paragraaf van het voorliggende hoofdstuk. Het GVV project wordt in dit onderzoek gebruikt om een indruk te krijgen van de kwaliteit en de toepasbaarheid van de voor *scenario c* verbijzonderde versie van de theorie. Scenario c is in paragraaf 5.5.1 gedefinieerd als ‘De situatie waarin regionale partijen aan beide zijden van de grens *vrijwillig* deelnemen aan een *in de regio ontstaan* samenwerkingsverband waarbij *beseft van gemeenschappelijke kansen als prikkel* tot samenwerking fungeert. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de mogelijkheid om grensoverschrijdende gebiedsontwikkeling te koppelen aan ontwikkelingen op het gebied van waterbeheer.’ Na de inleiding volgen beschrijvingen van de context en het veldwerk. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de resultaten en de conclusies.

8.1 Inleiding

In september 2005 is het beheer van *het Nederlandse deel* van de rivier Vecht overgegaan van Rijkswaterstaat naar de waterschappen Velt en Vecht en Groot Salland. Figuur 8.1 geeft de ligging van de rivier weer. Bij de overdracht hebben de betrokken waterschappen zich richting de andere betrokken partijen verplicht om te trachten tot een grensoverschrijdende visie op de toekomst van de Vecht te komen. In dit kader is in 2007 het *samenwerkingsverband grensoverschrijdende Vechtvisie* opgericht, de gewenste grensoverschrijdende visie op de Vecht en *ook op het Vechtdal* is medio 2009 afgerond. In de Vechtvisie wordt het herstel van de rivier in 2050 en een duurzame ontwikkeling van het gebied grenzend aan de rivier nagestreefd.

De kern van het samenwerkingsverband bestaat uit vijf Duitse en drie Nederlandse organisaties. De samenwerking is niet afgedwongen door wetgeving en is ontwikkelingsgericht. Wetgeving speelt in die zin een rol, dat de in het kader van de Europese Kaderrichtlijn Water door te voeren maatregelen een belangrijke basis vormen voor het herstel van de rivier. Desalniettemin doen de genoemde partijen volledig vrijwillig mee in de samenwerking rondom de Vecht, dit vanuit een besef van gemeenschappelijke kansen.

De oriënterende gesprekken over de mogelijkheid om een grensoverschrijdend samenwerkingsverband op te zetten om tot een Duits-Nederlandse visie te komen hebben plaats gevonden eind 2006, begin 2007. Waterschap Velt en Vecht was

initiatiefnemer tot de gesprekken: het eerste gesprek was met het NLWKN in Meppen, het tweede met de Landkreis Grafschaft Bentheim in Nordhorn (zie figuur 2.2). Dit heeft ertoe geleid dat het waterschap en de Landkreis hebben afgesproken te zullen proberen een samenwerkingsverband voor een grensoverschrijdende visie van bron tot monding tot stand te brengen. Middels diverse bilaterale contacten met potentiële deelnemers en nog een plenaire bijeenkomst aan Duitse zijde in juni 2007 is dit uiteindelijk gelukt. De eerste bijeenkomst van het samenwerkingsverband heeft plaatsgevonden in augustus 2007 in Coevorden.

In het voorjaar van 2007 is reeds begonnen met het zoeken naar een Duits en een Nederlands bureau die de totstandkoming van de grensoverschrijdende visie gezamenlijk zouden kunnen begeleiden *in de vorm van een grensoverschrijdend projectbureau*. In april is vervolgens de opdracht voor de eerste fase van het GVV project aan een combinatie van een Duits en een Nederlands bureau verleend, deze eerste fase heeft tot en met september 2007 geduurd.



Figuur 8.1 De ligging van de rivier de Vecht (Renner e.a., 2009)

Op 16 oktober 2007 is het samenwerkingsverband voor het eerst naar buiten getreden. Op die dag konden allerhande overheden en maatschappelijke organisaties in het Vechtdal deelnemen aan een door het projectbureau georganiseerde excursie langs de Vecht. De Duitse deelnemers vertrokken daarbij vanaf de monding van de rivier in Nederland, terwijl de Nederlandse deelnemers bij een van de bronnen van de Vecht in Duitsland startten. Beide gezelschappen ontmoetten elkaar aan het eind van de middag aan de grens in het Vechtdorpje Laar. Tijdens een gezamenlijke maaltijd zijn de plannen toen voor het eerst aan een breed publiek gepresenteerd. Het onderstaande schema vat de projectfasering samen.

Fase 1	I	Inventarisatie	april - september 2007
	II	Grensoverschrijdende excursie	oktober 2007
Fase 2	III	Voorbereiding, indiening en goedkeuring Interreg-aanvraag	november 2007 - april 2008
	IV	Eerste workshop Duits-Nederlandse stuurgroep in de Millingerwaard	4 juni 2008
	V	Verdere workshops en bijeenkomsten van de D-N Stuurgroep en de begeleidende werkgroepen	september 2008 - maart 2009
	VI	Uitwerking Vechtvisie	januari - mei 2009
	VII	Eindsymposium	16 juni 2009

Tabel 8.2 Projectfasering van het GVV project (Renner e.a., 2009)

In de hoedanigheid van projectcoördinator heb ik nauw met de medewerkers van het projectbureau samengewerkt. Deels overlaptten onze werkzaamheden en deels hadden we onze eigen werkzaamheden. Sterke overlap was er bijvoorbeeld bij het opbouwen en versterken van de grensoverschrijdende formele en informele netwerken. De feitelijke totstandkoming van het document Vechtvisie en het erbij behorende programma met uitvoeringsprojecten en projectideeën was vooral het domein van het projectbureau, evenals de daarvoor benodigde overleggen, idee-uitwerkingen en workshops. Het voorbereiden en het tot stand brengen van het samenwerkingsverband is voor het merendeel mijn werk geweest. Verder hadden mijn werkzaamheden vooral te maken met het vervolg van het samenwerkingsverband na medio 2009 en allerlei zaken rondom het feitelijke project.

8.2 Verkenning van de context

Het doel van de contextverkenning is tweeledig. In de eerste plaats kan de contextverkenning bijdragen aan het beantwoorden van de vraag hoe de voorliggende casus zich verhoudt tot de typering van een casus als “scenario c”. Daarnaast dient de contextverkenning om inzicht te krijgen in de omstandigheden waarvan in de

voorliggende casus sprake is geweest. Bij de verdere beschrijving, detaillering en 'inkleuring' van de context wordt gebruik gemaakt van de Contextuele Interactie Theorie van Bressers (zie paragraaf 4.5). Deze theorie ordent de context en beschrijft een drietal lijnen waarlangs beïnvloeding vanuit de context kan plaatsvinden. De gedachte achter de inzet van de Contextuele Interactie Theorie is dat bij de in dit onderzoek toegepaste wijze van analyseren van data, het volgens Blaikie (2005) de expliciete verantwoordelijkheid van de onderzoeker is dat lezers een juiste indruk van de betreffende contexten krijgen (vergelijk de afsluitende zin van hoofdstuk 3).

Specifieke context

Doelen van het samenwerkingsverband

Het GVV project had als doel tot een grensoverschrijdende Vechtvisie te komen, om zodoende op basis van een gemeenschappelijk toekomstbeeld een kader te creëren voor huidige en toekomstige projecten en initiatieven langs de Vecht en in het Vechtdal. Een tweede doelstelling was het opbouwen en versterken van formele en informele netwerken over de grenzen heen.

Beschikbare instrumenten

De Europese Kaderrichtlijn Water is een belangrijk instrument voor het GVV project geweest. Met de komst van de KRW werden er namelijk verplichte ecologische doelen geïntroduceerd. In geval van de Vecht hielden deze doelen ondermeer in dat kenmerkende rivierprocessen als meandering, sedimentatie en erosie geherintroduceerd zouden moeten worden. Om dit te bewerkstelligen waren grotendeels dezelfde soort rivierkundige ingrepen nodig als in geval van de ombouw naar een halfnatuurlijke laaglandrivier. Kortom: met de komst van de KRW kwam er 'momentum voor verandering'.

Instrumenten van een andere orde waren de nationale bijeenkomsten van de begeleidende werkgroep, de grensoverschrijdende workshops met de Duits-Nederlandse stuurgroep en een door een consortium van drie instituten uitgevoerd rivierkundig onderzoek.

Beschikbare resources

Het beschikbare budget voor dit project bedroeg € 300.000 en was opgebouwd uit INTERREG IV-A gelden (programma Duitsland-Nederland), gelden van de Duitse deelstaten Nordrhein-Westfalen en Niedersachsen, gelden uit het Nederlandse Investeringsfond Landelijk Gebied (ILG) en bijdragen van de acht organisaties achter het GVV project.

Geldende tijdsafspraken

Oorspronkelijk was het uitgangspunt van het GVV project om gezamenlijk een einddatum te prikken waarop de grensoverschrijdende Vechtvisie gereed zou moeten zijn. Dit uitgangspunt is herzien toen duidelijk werd dat er een nieuw INTERREG programma aan zat te komen waar aanspraak op gemaakt kon worden. Het GVV project is naar aanleiding daarvan in twee fasen opgeknipt. In een eerste fase is zonder externe financiering een inventarisatie van de bestaande plannen en projecten in het Duits-Nederlandse Vechtdal gemaakt, alsmede van de institutionele setting. In een tweede fase is met behulp van externe financiering de daadwerkelijke visie en het daarbij behorende uitvoeringsprogramma ontwikkeld. In de overeenkomst met de Euregio was vastgelegd dat de grensoverschrijdende Vechtvisie medio 2009 gereed diende te zijn, op 16 juni 2009 is de Vechtvisie gepresenteerd.

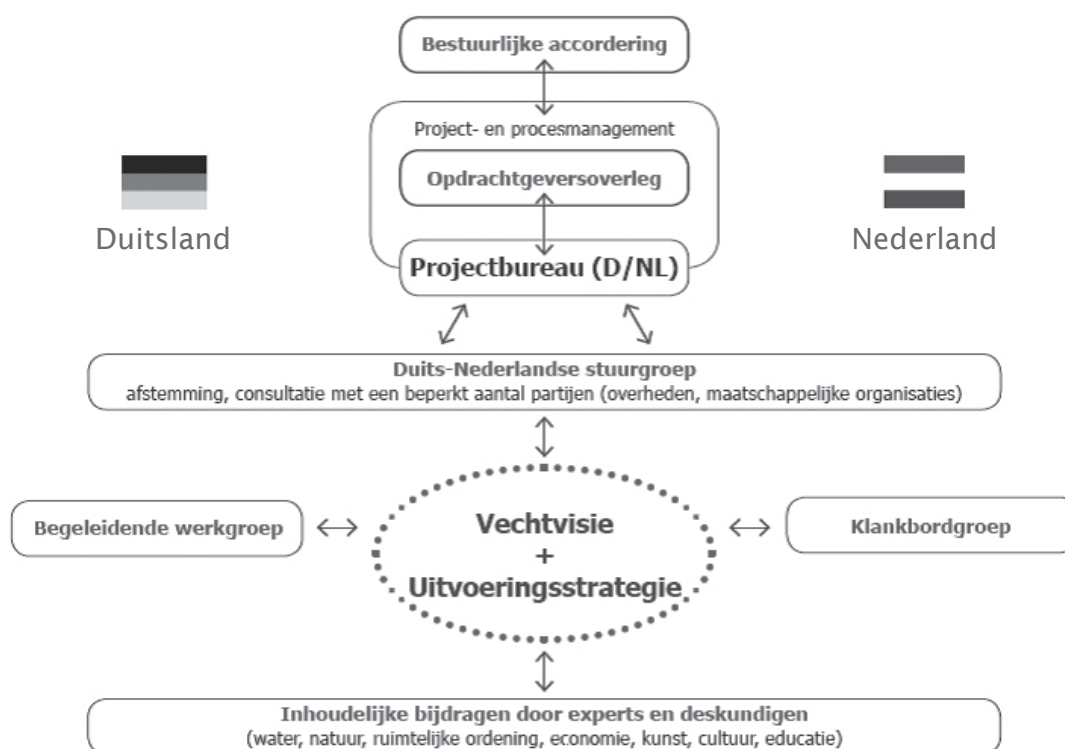
Structurele context

Maatschappelijke en bestuurlijke schaalniveaus

Ten aanzien van dit punt is in paragraaf 2.2 reeds een indruk gegeven van de uiteenlopende wijzen waarop in Duitsland en Nederland het openbaar bestuur en de watersector zijn opgebouwd. Voor meer informatie hierover wordt derhalve verwezen naar de genoemde paragraaf.

Netwerken en de actoren daarin

De belangrijkste netwerken in deze casestudie zijn 1) het samenwerkingsverband achter het GVV project, 2) het projectbureau van het GVV project, 3) de grensoverschrijdende stuurgroep, 4) de begeleidende werkgroep aan Duitse zijde en 5) het Nederlandse samenwerkingsprogramma Ruimte voor de Vecht. Een overzicht van de procesarchitectuur van het GVV is gegeven in figuur 8.3.



Figuur 8.3 De procesarchitectuur van het GVV project (Renner e.a., 2009)

Ad 1. Het samenwerkingsverband achter het GVV project. Dit samenwerkingsverband bestond uit de Kreisen Borken, Coesfeld en Steinfurt uit het brongebied van de Vecht in de deelstaat Nordrhein-Westfalen, de Landkreis Grafschaft Bentheim en het NLWKN (beiden uit de deelstaat Niedersachsen) en van Nederlandse zijde de waterschappen Velt en Vecht en Groot Salland en de provincie Overijssel. In het opdrachtgeversoverleg vertegenwoordigde de Kreis Steinfurt ook de twee andere Kreisen uit het brongebied. De leden van het opdrachtgeversoverleg waren allen lid van de directie of het management team van hun organisatie en hadden een drievoudige rol, namelijk a) het toezicht houden op de procesgang van het project, b) het beschikbaar zijn voor de trekkers van het project in geval de support vanuit hun organisatie door de trekkers als niet optimaal werd ervaren en c) het voorbereiden van de bestuurlijke accordering van het eindproduct. Penvoerders namens de opdrachtgevers waren waterschap Velt en Vecht en de Landkreis Grafschaft Bentheim waarbij het waterschap tevens de projectcoördinatie verzorgde.

Ad 2. Het projectbureau van het GVV project. Het projectbureau heeft de acht deelnemende organisaties ondersteund bij het totstandkomingsproces van de documenten. Het projectbureau was daarvoor bemenst vanuit twee bureaus, een *Duits* en een *Nederlands*. De projectleiders van beide bureaus beschikten over ervaring met

grensoverschrijdende projecten. Coördinerend projectleider was de projectleider van Nederlandse zijde, een al jaren in Nederland wonende medewerker van het bureau van Duitse origine. Beide projectleiders hebben zich bij hun werkzaamheden door collega's van hun bureaus laten ondersteunen.

Ad 3. De grensoverschrijdende stuurgroep. Zoals het opdrachtgeversoverleg eindverantwoordelijk was voor het voortgangsproces zo was de grensoverschrijdende stuurgroep eindverantwoordelijk voor de inhoudelijke kant. In de grensoverschrijdende stuurgroep zaten ruim veertig Duitse en Nederlandse overheden en maatschappelijke organisaties. De bijeenkomsten van deze stuurgroep vonden plaats in de vorm van grensoverschrijdende workshops op inspirerende locaties binnen maar ook buiten het eigen werkgebied. De voorbereiding, de begeleiding en de nazorg van deze workshops was typisch het domein van het projectbureau.

Ad 4. De begeleidende werkgroep aan Duitse zijde. Tussen de bijeenkomsten van de grensoverschrijdende stuurgroep door troffen de Duitse deelnemers aan de stuurgroep en ook andere Duitse organisaties elkaar in de begeleidende werkgroep. In het begin werden hier vooral overheden voor uitgenodigd, maar in de loop van het project zijn hier steeds meer maatschappelijke organisaties bijgekomen. Deze bijeenkomsten werden georganiseerd door de Duitse tak van het projectbureau. Bij deze bijeenkomsten werden de onderwerpen uit de grensoverschrijdende stuurgroep verder doordacht en werden af en toe ook nieuwe ideeën gegenereerd of door het projectbureau in de week gelegd.

Ad 5. Het Nederlandse samenwerkingsprogramma Ruimte voor de Vecht. In de tweede helft van 2007 heeft de provincie Overijssel het initiatief genomen om aan Nederlandse zijde een samenwerkingsprogramma tot stand te brengen om alle lopende initiatieven rondom de Vecht aan Nederlandse zijde beter te richten. In de eerste helft van 2008 zijn de Nederlandse klankbordgroep van het GVV project en het programmateam van Ruimte van de Vecht met elkaar 'gefuseerd' omdat hier nagenoeg dezelfde mensen in zaten.

Probleempercepties en doelambities

Kenmerkend voor de plannen ten aanzien van de Vecht is dat er sprake is van zowel sterk uiteenlopende probleempercepties als doelambities. Op de uitersten van het spectrum zitten wat ik wel eens de 'believers' en de 'non-believers' noem. De believers die graag geloven dat een nagenoeg natuurlijke rivier mogelijk moet zijn, dat het allemaal niet zoveel zal gaan kosten en dat het wel los zal lopen met de veiligheid, en

daartegenover de non-believers die denken dat een halnatuurlijke rivier, voor zover de ombouw technisch al zou kunnen, niet alleen buitensporig duur zal gaan worden maar vanuit de optiek van de waterveiligheid ook onverantwoord is.

Een typische probleempceptie ten aanzien van het GVV project is dat dit type aanpak geen nut heeft zolang deze niet op stroomgebiedniveau gedimensioneerd is, een perceptie die leeft bij sommige waterbeherende organisaties aan de Nederlandse zijde.

Strategieën en instrumenten

De trekkers van het GVV project hadden weinig instrumenten om de deelnemende partijen te bewegen om één gezamenlijke grensoverschrijdende Vechtvisie te gaan opstellen. Daarnaast wisten de deelnemers aan het project dat ze er ieder moment uit konden stappen. Dit laatste punt veranderde toen er subsidiegelden werden binnen gehaald en daarvoor handtekeningen moesten worden gezet.

Organisaties en resources voor de uitvoering

Belangrijkste uitvoerende organisaties in het GVV project waren de twee bureaus die het projectbureau bemensten, en waterschap Velt en Vecht en de Landkreis Grafschaft Bentheim die als leiders van het samenwerkingsverband achter het GVV project opereerden. Het beschikbare projectbudget is reeds aan de orde geweest bij de beschrijving van de specifieke context.

Bredere context

Politiek, economie, cultuur en technologie

Vanuit het perspectief van het GVV project kan de onderzoeksperiode als een politiek stabiele periode worden aangemerkt. Economisch gezien was de onderzoeksperiode een periode van relatieve welvaart. De kredietcrisis op de financiële markten begon weliswaar al wel in de onderzoeksperiode, in de zomer van 2007, maar de escalatie daarvan vond pas in de tweede helft van de onderzoeksperiode vanaf september 2008 plaats en heeft weinig invloed gehad. Qua technologie kan worden gesteld dat de stand van de technologie in de onderzoeksperiode geen beperkingen voor het functioneren van het GVV project heeft opgeleverd.

Beïnvloeding vanuit de context

Cognities

Er is op twee manieren sprake geweest van beïnvloeding vanuit de context langs de lijn van de cognities. In de eerste plaats aan het begin van de onderzoeksperiode toen het inzicht groeide dat met de komst van de KRW er ‘momentum voor verandering’ kwam.

Daarnaast is er in de eerste helft van 2008 eveneens sprake geweest van beïnvloeding nadat het samenwerkingsprogramma Ruimte voor de Vecht van start was gegaan. Dit heeft in eerste instantie een nogal verstorende invloed op de totstandkoming van de grensoverschrijdende Vechtvisie gehad doordat veel van de Nederlandse betrokkenen het overzicht verloren en soms ook geïrriteerd raakten door twee niet goed op elkaar afgestemde samenwerkingsinitiatieven. Mede doordat de afspraken met Duitsland eind 2007 al grotendeels vast lagen was het goed op elkaar afgestemd krijgen van het GVV project en het samenwerkingsprogramma Ruimte voor de Vecht een lastig traject dat bijna een jaar heeft geduurd.

Ambities

Er is eveneens sprake geweest van beïnvloeding vanuit de context langs de lijn van de ambities. Een belangrijke Nederlandse deelnemer heeft begin 2008 de ambitie uitgesproken nauwer betrokken te willen zijn bij de belangrijkste samenwerkingsverbanden rondom de Vecht en heeft daarom nog in datzelfde jaar een procesgeoriënteerde beleidsmedewerker aangetrokken. Dit heeft een positieve invloed op het GVV project gehad.

Resources

Ook is er sprake geweest van beïnvloeding vanuit de context langs de lijn van de resources. Mede om in eigen huis meer commitment voor deelname aan het GVV project te genereren waren met name de Duitse deelnemers er erg op gebrand om Europese subsidies binnen te halen. Zoals reeds vermeld is dit gelukt en zijn de projectopzet en de einddatum van het GVV project daarvoor aangepast.

Combinaties

Bij de beïnvloeding vanuit de context langs de drie bovengenoemd lijnen is geen sprake geweest van combinaties.

Conclusie contextverkenning

Het doel van de contextverkenning was enerzijds om inzicht te krijgen in de omstandigheden waarvan in de voorliggende casus sprake is geweest. Anderzijds kan de contextverkenning bijdragen aan het beantwoorden van de vraag hoe de voorliggende casus zich verhoudt tot de typering van de casus als “scenario c”. Scenario c is in paragraaf 5.5.1 gedefinieerd als ‘De situatie waarin regionale partijen aan beide zijden van de grens *vrijwillig* deelnemen aan een *in de regio ontstaan* samenwerkingsverband waarbij *besef van gemeenschappelijke kansen als prikkel* tot samenwerking fungeert. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de mogelijkheid om grensoverschrijdende gebiedsontwikkeling te koppelen aan ontwikkelingen op het gebied van waterbeheer.’ Uit de contextverkenning blijkt dat het GVV project aan de definitie van scenario c voldoet. Er was inderdaad sprake van vrijwillige deelname aan een in de regio ontstaan samenwerkingsverband waarbij besef van gemeenschappelijke kansen in de vorm van rivierherstel in combinatie met duurzame ontwikkeling van het Vechtdal als prikkel tot samenwerking fungeerde.

8.3 Opzet en resultaten veldwerk

Het GVV project wordt in dit onderzoek gebruikt om de kwaliteit en de toepasbaarheid van de voor *scenario c* verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie te verkennen.

8.3.1 Opzet van het veldwerk

Algemeen

Door de aard van de ontwikkelde theorie kan deze niet direct op “juistheid” worden onderzocht maar wel worden gerelateerd aan enkele cases van het soort waarvoor deze bedoeld is (zie paragraaf 3.2). Dit gebeurt via de begrippen *kwaliteit* en *toepasbaarheid*:

- “kwaliteit” in de zin dat de theorie a) relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden en b) in potentie meerwaarde aan trekkers biedt: meerwaarde in de zin dat de theorie bestaande inzichten ordent of nieuwe inzichten genereert.
- “toepasbaar” in de zin dat de theorie a) begrijpelijk is en b) herkenbaar is: herkenbaar in de zin dat trekkers in staat zijn om de inhoud van de theorie te relateren aan de aspecten van de praktijksituatie waarvoor deze bedoeld is.

Omdat rechtstreekse toetsing van de kwaliteit van de theorie niet mogelijk was, is een tussenstap ingebouwd waarin de ontwikkelde theorie alsnog gereed is gemaakt voor *verkenning* en *partiële toetsing*. Deze tussenstap bestaat uit een verbijzondering van de ontwikkelde theorie voor een drietal min of meer standaard scenario’s van grensoverschrijdend regionaal waterheer.

Opzet

Met behulp van de voorliggende casestudie over het GVV project wordt de voor scenario c verbijzonderde versie van de theorie verkend en partieel getoetst. Daarmee wordt nagegaan of deze toepasbaar en van waarde zou zijn geweest voor de projectleiders van het GVV project. Dit wordt in twee stappen (zie paragraaf 3.3):

- In de eerste stap wordt de kwaliteit van de voor scenario c verbijzonderde versie van de theorie verkend aan de hand van het GVV project. Met behulp van deze stap wordt gecontroleerd of er reden is om te veronderstellen dat de kwaliteit van de voor scenario c verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie “niet juist” zou zijn. Niet juist in de zin dat de theorie niet relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden of dat de theorie geen bestaande inzichten ordent en ook geen nieuwe inzichten genereert.
- In de tweede stap is de toepasbaarheidsvraag aan de hand van een aantal vragen rechtstreeks aan de twee projectleiders van het GVV project voorgelegd. Op deze wijze is een rechtstreeks antwoord verkregen op de vraag of de voor scenario c verbijzonderde versie van de theorie vanuit het eigen perspectief toepasbaar zou zijn geweest voor de beide projectleiders van het GVV project.

Aanpak

In deze casestudie zijn tien interviews, verdeeld over drie interviewronden, afgenomen. De geïnterviewde personen staan vermeld in bijlage 8.1, in de opeenvolgende interviewronden zijn achtereenvolgens geïnterviewd:

- de twee projectleiders van het GVV project;
- acht afzonderlijke deelnemers aan het project (vier Duitse en vier Nederlandse);
- en opnieuw: de twee projectleiders.

In de eerste twee interviewronden zijn de interviews afgenomen aan de hand van voorgestructureerde vragenlijsten met voornamelijk besloten vragen. Deze beide vragenlijsten zijn opgenomen in de bijlagen 8.2 en 8.3. De voorlopige resultaten van de eerste twee interviewronden zijn, evenals een samenvatting van de handelingstheorie en de in de derde ronde te bespreken vragen, voorafgaand aan de derde interviewronde aan de trekkers toegezonden. Het in de derde interviewronde gehanteerde schriftelijke materiaal betreft één integraal voor de casestudies A, B en C opgesteld document dat is opgenomen in bijlage 6.4. De definitieve resultaten van de eerste twee interviewronden zijn opgenomen in bijlage 8.4.

De drie interviewronden zijn gehouden in de maanden september en oktober van 2009. Een van de geïnterviewde deelnemers betrof een bestuurder van Nederlandse zijde die als een meer indirect betrokkene beschouwd kan worden. In geval van deze

persoon waren een deel van de vragen niet relevant. Omdat het trekkerschap van het GVV project voor een deel bij mijzelf lag konden de geïnterviewde projectleiders de gestelde vragen niet in alle gevallen (volledig) beantwoorden. Waar dit het geval is geweest worden in de voorliggende tekst in aanvulling op de antwoorden van de geïnterviewde projectleiders ook mijn eigen ervaringen beschreven. Daar waar dit gedaan is, is steeds getracht dit duidelijk aan te geven.

Interviewronden 1 en 2

Het doel van de interviewronden 1 en 2 was om te verkennen of er reden is te veronderstellen dat de voor scenario c verbijzonderde versie van de theorie niet juist is. Niet juist in de zin dat de theorie niet relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden of dat de theorie geen bestaande inzichten ordent en ook geen nieuwe inzichten genereert. De interviewronden 1 en 2 gaan dus over de *kwaliteit* van de voor scenario c verbijzonderde versie van de theorie.

In de eerste ronde is de trekker geïnterviewd. Allereerst is de trekker gevraagd naar zijn visie op de doelstellingen van het samenwerkingsverband en in hoeverre deze doelstellingen van belang zijn geweest voor zijn handelen in deze casus. Vervolgens zijn de eerste drie vragen uit paragraaf 3.3 besproken. Daarnaast is ook in het algemeen over de casus van gedachten gewisseld.

In de tweede ronde zijn acht deelnemers allemaal afzonderlijk van elkaar geïnterviewd. Om na te gaan of eventuele verschillen in de antwoorden van de projectleiders en de deelnemers te maken zouden kunnen hebben met uiteenlopende doelstellingen, zijn de deelnemers eveneens gevraagd naar hun visie op de doelstellingen van het samenwerkingsverband en in hoeverre deze doelstellingen van belang zijn geweest voor het handelen van de trekker in deze casus. Vervolgens zijn, net als in de eerste ronde, de eerste drie vragen uit paragraaf 3.3 besproken. Daarnaast is ook hier in het algemeen over de casus van gedachten gewisseld.

Interviewronde 3

Het doel van interviewronde 3 is om te verkennen of de voor scenario c verbijzonderde versie van de theorie toepasbaar zou zijn geweest voor de trekkers van het GVV project. Interviewronde 3 gaat dus over de *toepasbaarheid* van de voor scenario c verbijzonderde versie van de theorie.

In de derde ronde is de trekker nogmaals geïnterviewd. Tijdens het interview zijn allereerst de voorlopige resultaten van interviewronden 1 en 2 besproken. Vervolgens

is de vierde vraag uit paragraaf 3.3 aan de trekkers gesteld, dit is de vraag of de voor scenario c verbijzonderde versie van de handelingstheorie voor hen toepasbaar zou zijn geweest.

8.3.2 Resultaten interviewronden 1 en 2

De resultaten worden hieronder besproken aan de hand van een drietal tabellen. In deze tabellen wordt de trekker weergegeven door een T en worden de Duitse en Nederlandse deelnemers door een D en een N weergegeven. Voor de aanduiding van het toegekende belang wordt daarbij gebruik gemaakt van de volgende notatie: een 3 staat voor ‘van groot belang’, een 2 voor ‘van gemiddeld belang’, een 1 voor ‘van beperkt belang’ en een 0 voor ‘van geen belang’. Het door de trekker aan een bepaald punt toegekende belang betreft steeds het belang dat het punt naar de mening van de trekker voor zijn eigen handelen heeft gehad. Het door de deelnemers toegekende belang betreft steeds het belang dat dit punt naar de mening van de deelnemers voor het handelen van de trekker *zou moeten hebben* gehad.

Doelen

Om na te gaan of eventuele verschillen in de antwoorden van de trekker en de deelnemers te maken zouden kunnen hebben met uiteenlopende doelen, zijn als eerste de doelen nader onderzocht. Daarbij is gebleken dat zowel de geïnterviewde deelnemers als de trekker op hoofdlijnen de volgende doelen van gemiddeld tot groot belang vonden: *het komen tot één samenhangend streefbeeld van de bron tot de monding*, *het komen tot eenduidige uitgangspunten voor gebiedsontwikkeling langs de rivier*, *het komen tot een duurzame samenwerking tussen de partijen in het Duits-Nederlandse Vechtdal* en *het ontwikkelen van concrete projecten*. Het *binnenhalen van subsidies voor grensoverschrijdende projecten* werd door de Duitse deelnemers van groot belang gevonden, de Nederlandse deelnemers en de beide projectleiders vonden dit van beperkt tot gemiddeld belang. De projectleiders zagen dit als iets voor de toekomst bij de daadwerkelijke doorvoering van projecten. Wel probeerden zij binnen het GVV project hier alvast op de juiste wijze op voor te sorteren. In een enkel geval werden het *elkaar leren kennen*, het *vergemakkelijken van de invoering van de KRW projecten*, het *introduceren van ontwikkelinggericht werken* en het *aanwakkeren van het grensoverschrijdende bewustzijn van de bevolking* als extra doelstellingen door de deelnemers genoemd.

Beantwoording van vraag 1 uit paragraaf 3.3

Vraag 1 luidde: ‘Bij het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen kan gebruik worden gemaakt van uiteenlopende strategieën (zie box 5.4). De theorie

gaat op dit punt primair uit van de in box 5.5 genoemde veranderstrategieën. Zijn dit inderdaad de strategieën die er in dit kader toe doen?' Tabel 8.4 laat zien hoe groot het belang van de genoemde strategieën wordt ingeschat voor het handelen van de trekker.

Strategieën	T	D	D	D	D	N	N	N	N
Verbinden	3	3	2	-	3	3	-	3	-
Faciliteren	3	2,5	3	3	3	3	3	3	3
Inspireren	3	3	2	3	3	2	3	3	3
Motiveren	2	2,5	1,5	3	-	2	2	1	2
Overtuigen	2	2,5	1	2	2	2	2	2	2
Dwingen	0	0	0	0	0	0	1	2	0
Overige strategieën	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tabel 8.4 Het belang van de in box 5.5 genoemde strategieën

Uit tabel 8.4 blijkt dat de geïnterviewde deelnemers op hoofdlijnen van mening zijn dat vijf van de genoemde strategieën belangrijk tot zeer belangrijk zijn om ingezet te worden en de zesde, dwingen, nagenoeg van geen belang is. De inschatting van de trekker omtrent het belang van de strategieën voor zijn eigen handelen is in lijn met de mening van de deelnemers. Uit bijlage 8.4 blijkt dat de deelnemers de inschatting van de trekker op hoofdlijnen onderschrijven. Er zijn geen *overige strategieën* aangedragen.

Dat dwingen nauwelijks van belang wordt geacht om ingezet te worden is verklaarbaar. Dwingen is in dit specifieke geval een minder geschikte strategie omdat de deelnemers volledig vrijwillig deelnemen aan het samenwerkingsverband. Teveel dwang zou de deelnemers derhalve kunnen doen besluiten zich uit het samenwerkingsverband terug te trekken.

Beantwoording van vraag 2 uit paragraaf 3.3

Vraag 2 luidde: 'In dit onderzoek is de ontwikkelde theorie verbijzonderd voor een drietal karakteristieke scenario's van grensoverschrijdend regionaal waterbeheer. Zijn de daaruit voortvloeiende factoren (paragraaf 5.5) inderdaad de factoren die er in dit kader toe doen?'. Tabel 8.5 laat zien hoe groot het belang van de genoemde zaken wordt ingeschat voor het handelen van de trekker.

Belangrijke en beïnvloedbare zaken	T	D	D	D	D	N	N	N	N
Wijze waarop de samenwerking tot stand gebracht wordt	3	3	3	3	3	2	3	3	3
Wijze waarop de doorontwikkeling wordt aangestuurd	3	3	2	3	3	3	2,5	2	3
Wijze waarop werd omgegaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid	3	2	2	3	3	2	3	3	3
Wijze waarop bestuurders werden betrokken	1	3	3	3	3	3	3	3	3
Overige zaken	-	-	-	-	-	-	-	-	+

Tabel 8.5 Het belang van de in paragraaf 5.5 genoemde zaken

Uit tabel 8.5 blijkt dat de geïnterviewde deelnemers op hoofdlijnen van mening zijn dat alle vier genoemde zaken belangrijk tot zeer belangrijk zouden moeten zijn voor het handelen van een trekker. De twee projectleiders geven aan dat eerste drie aandachtsgebieden van groot belang zijn geweest voor hun handelen in deze casus. Het vierde aandachtsgebied is voor het handelen van de projectleiders slechts van beperkt belang geweest omdat dit primair mijn verantwoordelijkheid was. Het betrekken van de bestuurders is een (zeer) belangrijk punt voor mijn handelen in deze casus geweest en is als zodanig in de resultaten meegenomen. Uit bijlage 8.4 blijkt dat de deelnemers de inschatting van de (drie) trekkers op hoofdlijnen onderschrijven. Er zijn door de projectleiders geen *overige zaken* aangedragen, door een van de deelnemers werd het *kenbaar maken aan het gebied dat het project loopt* genoemd.

Beantwoording van vraag 3 uit paragraaf 3.3

Vraag 3 luidde: 'Grensoverschrijdende regionale samenwerkingsrelaties kunnen (deels) stagneren door mogelijke kritische grensovergangen gebaseerd op verschillen aan weerszijden van de grens. In de theorie worden een zevental overgangen als mogelijk kritisch beschouwd (zie box 5.13). Zijn dit inderdaad de overgangen die er in dit kader toe doen?'. Tabel 8.6 laat zien hoe groot het belang van de wijze waarop wordt omgegaan met verschillen en het belang van de genoemde verschillen worden ingeschat voor het handelen van de trekker.

Verschillen	T	D	D	D	D	N	N	N	N
Hoe wordt omgegaan met verschillen	2	3	3	3	3	3	3	3	2
In de opbouw van het openbaar bestuur	2,5	3	1	3	3	2	3	3	3
In de organisatie van het waterbeheer	3	3	1,5	3	3	3	3	3	2
In de bekendheid met best. aangelegenheden	1	2	2	2	2	1	3	2	3
In de gehanteerde methoden en technieken	2	1	1	3	0	2	1	1	2
In de te besteden middelen	1	3	3	3	3	2	3	2	3
In cultuur	3	3	2	3	3	2	3	3	3
In taal	3	2	2,5	3	1	3	2	3	2
Overige verschillen	+	-	-	-	-	-	+	-	-

Tabel 8.6 Het belang van de in box 5.13 genoemde verschillen

Uit tabel 8.6 blijkt dat de geïnterviewde deelnemers op hoofdlijnen van mening zijn dat de wijze waarop wordt omgegaan met verschillen zeer belangrijk voor het handelen van de trekker zou moeten zijn geweest. In geval van de *gehanteerde methoden en technieken* wordt dit van beperkt tot gemiddeld belang geacht en in de overige gevallen van gemiddeld tot groot belang. De inschatting van de projectleiders omtrent het belang van de wijze waarop wordt omgegaan met verschillen voor hun eigen handelen is met uitzondering van de *verschillen bekendheid met de bestuurlijke aangelegenheden*, de *verschillen in de gehanteerde methoden en technieken* en de *verschillen in de te besteden middelen* in lijn met de mening van de deelnemers. De *verschillen in bekendheid met de bestuurlijke aangelegenheden* en de *verschillen in te besteden middelen* zijn in dit specifieke geval verklaarbaar: deze zijn voor het handelen van de projectleiders slechts van beperkt belang geweest omdat dezen primair mijn taak waren. Beide punten zijn (zeer) belangrijk voor mijn handelen geweest en zijn als zodanig in de resultaten meegenomen. Uit bijlage 8.4 blijkt dat de deelnemers het belang van de *verschillen in de gehanteerde methoden en technieken* voor het handelen van de projectleiders op hoofdlijnen wat lager inschatten dan de projectleiders zelf: ‘van beperkt belang’ versus ‘van gemiddeld belang’. Dit verschil is verder niet onderzocht. Uit bijlage 8.4 blijkt tevens dat de deelnemers in geval van de andere in tabel 8.6 genoemde verschillen de inschatting van de (drie) trekkers op hoofdlijnen onderschrijven.

Als *overige verschillen* zijn door de projectleiders *de verschillen in geografische omvang van de betrokken gebieden aan weerszijden van de grens* aangedragen en

door een van de deelnemers werden de *verschillen in normen en waarden* genoemd. Het laatstgenoemde punt reken ik om praktische redenen tot de in tabel 8.6 genoemde verschillen in cultuur. Het eerste genoemde punt wordt verder besproken in paragraaf 8.4 bij de conclusies.

8.3.3 Resultaten interviewronde 3

In de derde interviewronde is de trekker nogmaals geïnterviewd. Ter voorbereiding van dit interview zijn de voorlopige resultaten van de interviewronden 1 en 2 en de voor de scenario's a, b en c verbijzonderde versies van de ontwikkelde theorie voorafgaand aan het interview aan de trekker toegestuurd.

Terugkoppeling van het beeld dat uit de interviewronden 1 en 2 naar voren komt

Onderstaand worden het beeld dat uit de interviewronden 1 en 2 naar voren komt en de reactie van de trekker daarop beschreven.

De projectleider van Duitse zijde is een zeer ervaren adviseur, beschikte reeds over de nodige ervaring met Duits-Nederlandse regionale projecten en verstond de Nederlandse taal in redelijke mate. De projectleider van Nederlandse zijde is een ervaren adviseur, beschikte niet over veel ervaring met Duits-Nederlandse projecten maar is van geboorte Duits, is in Duitsland opgegroeid maar woont al jaren in Nederland. Kortom: hij spreekt niet alleen vloeiend Duits en Nederlands, maar kan ook vloeiend Duits en Nederlands 'denken'.

Als casestudie bestrijkt het GVV project de periode medio 2006 tot medio 2009, dit betreft de periode vanaf het begin tot en met de presentatie van het gezamenlijke visiedocument. In termen van het groeimodel uit figuur 5.3 heeft de samenwerking in de betreffende periode de eerste vier fases doorlopen, wat nog rest is de daadwerkelijke uitvoering van de grensoverschrijdende visie.

Naar het lijkt is iedereen content over de manier waarop in de betrokken periode het trekkerschap is vervuld. Uit de interviews blijkt dat voor de geïnterviewde deelnemers de beide projectleiders en de projectcoördinator gewoon 'drie trekkers' waren met elk hun eigen taken. Het projectbureau wordt hierbij meer als uitvoerende partij gezien en de projectcoördinator meer als verlengstuk van de opdrachtgevers.

De keuze voor een Duits-Nederlands projectbureau en de wijze waarop het projectbureau heeft gefunctioneerd worden als erg positief ervaren. De trekkers

hebben naar het lijkt goed gebruik gemaakt van het feit dat er twee nationaliteiten in het trekkersteam aanwezig waren. Tussen de gezamenlijke grensoverschrijdende activiteiten door opereerden de twee trekkers in het eigen ‘thuisland’ hetgeen deelnemers en trekker de ruimte bood om gezamenlijk en ‘los van de andere zijde’ te reflecteren en zich voor te bereiden op de eerstvolgende grensoverschrijdende ronde.

De twee projectleiders hebben aangegeven zich op hoofdlijnen te kunnen vinden in het hierboven geschetste beeld.

Over de kwaliteit van de voor scenario c verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie

In paragraaf 3.2 is de kwaliteit van de ontwikkelde theorie gedefinieerd als “kwaliteit” in de zin dat de theorie a) relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden en b) in potentie meerwaarde aan trekkers biedt: meerwaarde in de zin dat de theorie bestaande inzichten ordent of nieuwe inzichten genereert. De toegezonden voorlopige resultaten van interviewronden 1 en 2 hebben betrekking op onderdeel a van deze definitie. De beide projectleiders hebben kennis genomen van de voorlopige resultaten en hebben hier geen opmerkingen bij. Met het oog op onderdeel b van de bovengenoemde definitie van ‘kwaliteit van de ontwikkelde theorie’, zijn de projectleiders vervolgens gevraagd of de voor scenario c verbijzonderde versie van de theorie hen in potentie meerwaarde biedt: meerwaarde in de zin dat de theorie bestaande inzichten ordent of nieuwe inzichten genereert. De trekkers geven aan dat de theorie voor hen vooral ordent wat zij al wisten. Ze schatten in dat dit komt doordat ze reeds over de nodige ervaring met grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten beschikken. Voor mensen die voor het eerst een dergelijk project gaan begeleiden geeft de theorie naar de mening van de projectleiders een goed overzicht van waar ze tegen aan kunnen lopen. Wel zou de theorie naar de mening van de projectleiders nog aanzienlijk in waarde toenemen wanneer er meer praktijkvoorbeelden in zouden worden opgenomen.

Over de toepasbaarheid van de voor scenario b verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie

In paragraaf 3.2 is de toepasbaarheid van de ontwikkelde theorie gedefinieerd als “toepasbaar” in de zin dat de theorie a) begrijpelijk is en b) herkenbaar is: herkenbaar in de zin dat trekkers in staat zijn om de inhoud van de theorie te relateren aan de aspecten van de praktijksituatie waarvoor deze bedoeld is. Voor onderdeel a van de bovengenoemde definitie van ‘toepasbaarheid van de ontwikkelde theorie’ geldt dat de projectleiders er in het interview blijk van hebben gegeven de voor scenario

c verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie goed te hebben begrepen. Ook is de theorie herkenbaar voor de beide projectleiders, herkenbaar in de zin dat de projectleiders in staat zijn om de inhoud van de theorie te relateren aan de gang van zaken in het GVV project. Onderstaand wordt aan de hand van een aantal voorbeelden geïllustreerd op welke wijze de theorie in feite bewust of onbewust reeds in de casus is toegepast respectievelijk in de casus toegepast had kunnen worden.

Belang prikkels tot verandering reeds onderkend in deze casus

In de theorie wordt er vanuit gegaan dat om samenwerking tot stand te kunnen brengen er sprake moet zijn van een prikkel tot samenwerking. De ontwikkelde theorie onderscheidt als belangrijkste prikkels (box 5.4): 1) besef van gemeenschappelijke kansen, 2) beleids- en institutionele druk en 3) probleemdruk. De projectleiders over het belang van prikkels ingeval van het GVV project: “De verwachting bij de deelnemers was dat alle actoren gezamenlijk meer konden bereiken dan iedere gemeente of ieder Verband voor zich op zijn eigen gebied. Als deze verwachting er niet was geweest had het vrijwillig deelnemen denk ik niet gefunctioneerd.” Overigens was niet iedereen in het GVV project bekend met de bovengenoemde prikkels, een Nederlandse deelnemer: “Les 1 van gebiedsontwikkeling is ‘er moet urgentie zijn’. Bij de Vechtvisie was die er niet, dus daarom ben ik ook wel verbaasd dat het uiteindelijk geleid heeft tot dit resultaat.”

In de casus gehanteerde strategieën in lijn met de ontwikkelde theorie

In de ontwikkelde theorie worden uiteenlopende strategieën aangereikt voor het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen (box 5.5). Uit de interviews met zowel de projectleiders als met de deelnemers blijkt dat veel van deze strategieën reeds in de casus zijn toepast (tabel 8.4). Ook worden in de ontwikkelde theorie voorbeelden aangereikt van de wijze waarop deze strategieën kunnen worden toegepast (box 5.6). De projectleiders geven aan dat verschillende van deze voorbeelden reeds zijn toegepast in de subcommissie, de projectleiders: “Het inbrengen van de resultaten van het rivierkundig onderzoek is een vorm van overtuigen. In de zin van ‘ja het kan, die halfnatuurlijke rivier. En we kunnen ook laten zien hoe de ombouw het best aangepakt kan worden.’ ”

Ter introductie van de volgende vier voorbeelden

In de voor scenario c verbijzonderde versie van ontwikkelde theorie wordt er voor het vormgeven van samenwerkingsverbanden vanuit gegaan dat er vier factoren zijn waarvoor het belangrijk is dat ze adequaat gemanaged worden. Dit zijn: 1) de wijze waarop de samenwerking tot stand wordt gebracht, 2) de wijze waarop de

doorontwikkeling van de samenwerking wordt aangestuurd, 3) de wijze waarop wordt omgegaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid en 4) de wijze waarop wordt omgegaan met de mogelijke impact van bestuurders (paragraaf 5.5). De volgende vier voorbeelden gaan over de deze factoren.

Wijze waarop in de casus de samenwerking tot stand is gebracht in lijn met de ontwikkelde theorie

Bij de *totstandkoming* van het GVV samenwerkingsverband is een werkwijze gehanteerd die in lijn is met de 'ondernemend samenwerken'-versie van figuur 5.8. Dit is niet zo vreemd omdat ik hier zelf aan zet was en ik daarbij min of meer intuïtief figuur 5.8 heb toegepast. Allereerst (oftewel: *In de oriëntatiefase*) is het idee naar voren gebracht om een grensoverschrijdende toekomstvisie te gaan opstellen. Dit vanuit de gedachte dat het opstellen van een dergelijke visie niet alleen het grensoverschrijdende beheer van de Vecht ten goede zou komen, maar ook sociaaleconomische ontwikkeling van het Vechtdal. Dit idee is met enkele intimi aan weerszijden van de grens besproken waarbij ook is gekeken wie de meest aangewezen partners zouden kunnen zijn om dit idee tot ontwikkeling te brengen. Aansluitend is het idee op een aantal punten bijgesteld, als concept op papier gezet en is een eerste inschatting van de kosten gemaakt. Aansluitend (oftewel: *in de partner search fase*) is het concept voorgelegd aan de acht potentiële kandidaten voor de binnenste schil van het samenwerkingsverband en zijn afspraken gemaakt over een gemeenschappelijke lijn. De volgende twee stappen (oftewel: *de vormgevingsfase* en *de fund raising fase*) zijn in deze casus ongeveer tegelijkertijd opgestart. Waterschap Velt en Vecht heeft risicodragend financiële middelen ter beschikking gesteld om als voorlopig samenwerkingsverband een Duits-Nederlandse combinatie van bureaus in te kunnen huren die als projectbureau het totstandkomingsproces zouden kunnen trekken. Het projectbureau heeft in eerste aanzet daartoe een projectplan geschreven en een inschatting van de daadwerkelijke kosten gemaakt. Dit plan is uiteindelijk uitgevoerd, *de realisatiefase*.

Een Nederlandse deelnemer merkt ten aanzien van het risicodragend ter beschikking stellen van financiële middelen door waterschap Velt en Vecht op dat hij een dergelijk vertrouwen in de gekozen aanpak wel uniek vindt. Dit is naar zijn mening een van de factoren waarom dit project een succes is geworden. Bij veel ander besturen had dit naar zijn mening zo niet gekund omdat bestuurders van te voren vaak al allerhande zekerheden willen.

Wijze waarop in de casus de doorontwikkeling van de samenwerking is aangestuurd in lijn met de ontwikkelde theorie

Bij de *doorontwikkeling* van het GVV samenwerkingsverband is een werkwijze gehanteerd die in lijn is met figuur 5.9. Ook dit is niet zo vreemd omdat het in figuur 5.9 getoonde model het handelingskader is geweest in de beginfase van het GVV project (zie paragraaf 1.1). In het GVV project is de linker pijler uit het model als vertrekpunt gekozen: het zoeken naar personen en/of organisaties die de samenwerking als het ware zouden kunnen gaan dragen. Dit vanuit het idee dat het uiteindelijk toch ‘de poppetjes’ zijn die het zullen moeten doen. Vervolgens is doorgesleuteld naar de bovenste pijler waar de visie en de strategie aan de orde komen. ‘Waar willen we naar toe met z’n allen, en hoe denken we daar te komen?’, dit is waar de Vechtvisie voor bedoeld is. Om de visie daadwerkelijk te realiseren zullen projecten gerealiseerd moeten worden, de projecten samen vormen de drie uitvoeringsprogramma’s. Deze programma’s zijn onderdeel van de rechter pijler in het model, de inrichting van de werkprocessen. Het andere onderdeel bij de rechter pijler, de organisatiestructuur, is reeds aan de orde geweest in paragraaf 1.3; de structuur in de beginfase (figuur 8.3). De snelheid waarmee de uitvoeringsprogramma’s kunnen worden uitgevoerd zijn sterk afhankelijk van de financiële middelen, die bij de onderste pijler staan. Ook hier geldt dat er gezocht wordt naar een bepaald evenwicht tussen de vier pijlers waarbij het doel gehaald zou moeten kunnen worden wanneer er niks verandert. En ook hier geldt dat zodra er verandering bij een van de pijlers optreedt de genoemde patronen opnieuw moeten worden doorlopen om een nieuw evenwicht tussen de pijlers te vinden waarbij het doel gehaald zou moeten kunnen worden wanneer er niks verandert.

Wijze waarop in de casus is omgegaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid lijkt in lijn met de ontwikkelde theorie

De wijze waarop binnen het GVV samenwerkingsverband is *omgegaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid* lijkt in lijn te zijn met figuur 5.10. In qua vormgeving uiteenlopende kennismakingssessies (oftewel: *in de communicatiefase*) en meer verkennende sessies (oftewel: *in de fase van uitwisseling van kennis*) zijn diverse mogelijk issues voor gezamenlijk beleid over tafel gegaan en vaak ook nader verkend. Het projectbureau had hierbij een stuwende rol. Niet alle onderwerpen zijn uiteindelijk in het visiedocument terecht gekomen, voor sommige onderwerpen was simpelweg onvoldoende support terwijl andere onderwerpen door een of meerdere deelnemers van tafel werden gemanoeuvreerd (oftewel: *de fase van de agenda setting*). Uiteindelijk was het aan de brede grensoverschrijdende stuurgroep (figuur 8.3) om te beslissen of een voorstel al dan niet in gewijzigde vorm in het visiedocument opgenomen kon

worden (oftewel: *vervolg agenda setting* en *afstemming/ontwikkel-en gezamenlijk beleid*). Wat nog rest is de daadwerkelijke uitvoering van de grensoverschrijdende visie oftewel *de invoeringsfase*, deze loopt in principe van 2010-2050.

Wijze waarop in de casus is omgegaan met de mogelijke impact van bestuurders in lijn met de ontwikkelde theorie

De wijze waarop binnen het GVV project is omgegaan met *de mogelijke impact van bestuurders* op het samenwerkingsverband is in lijn met de figuren 5.11 en 5.12. Voor de goede orde: de genoemde instrumentaria zijn pas tegen het eind van het GVV project ontwikkeld en zijn als zodanig niet in het project gehanteerd. In het GVV project is er bewust voor gekozen om in de projectstructuur geen plaats voor bestuurders in te ruimen. Dit om als samenwerkingsverband zoveel mogelijk bewegingsvrijheid te hebben, de inschatting was dat dit het eindresultaat ten goede zou komen. Desalniettemin moest er wel voor gezorgd worden dat de bestuurders tussentijds geïnformeerd werden en er op bestuurlijk niveau voldoende draagvlak voor de op te stellen visie zou ontstaan. Dit was een onderdeel dat binnen het trekkersteam op mijn bord lag en waarbij het lastig manoeuvreren was. In principe waren de leden van het opdrachtgeveroverleg verantwoordelijk voor het informeren en betrekken van de eigen bestuurders (*bolletje I rechtsonder in figuur 5.11*), maar dit bleek niet bij alle deelnemende organisaties toereikend te zijn. Dit was reden om als trekker iets aanvullends te willen doen. Maar om te weten wát, was het wel zaak om in te kunnen schatten hoe de betreffende bestuurders er op dat moment in zaten (*bolletje B bovenin figuur 5.11*) en of er bij bepaalde bestuurders nog persoonlijk dingen speelden die ik als trekker eigenlijk zou moeten weten (*bolletje P linksonder in figuur 5.11*). Hierbij werd al snel duidelijk dat hoewel sommige Duitse bestuurders qua reistijd dichterbij gesitueerd waren dan de Nederlandse, de informatiekkanalen over de grens heen een stuk minder goed waren dan vanuit het eigen achterland. Om dit te ondervangen heb ik mij regelmatig laten bijpraten door sommigen van de deelnemers en ook door de Duitse tak van het projectbureau. Som stelde wat ik hoorde mij gerust, maar soms was het ook reden om actie te ondernemen. Meestal gingen deze acties via de *aangrijpingspunten 4 en 5 uit figuur 5.12*, in het algemeen *bovenlangs* en in een enkel geval *onderlangs*.

Wijze waarop in de casus is omgegaan met verschillen als gevolg van staatsgrenzen in lijn met de ontwikkelde theorie

De projectleiders kunnen zich vinden in de zeven overgangen die als mogelijk kritisch beschouwd kunnen worden voor gresoverschrijdend waterbeheer (box 5.13). Uit de interviews blijkt dat alle zeven overgangen in het GVV project aan de orde zijn

geweest en dat alle zeven overgangen van belang zijn geweest voor het handelen van de trekkers. In de theorie wordt één strategie aangereikt om sturing te geven aan het omgaan met de *effecten* van grenzen. Dit is een zogenaamde *boundary spanning* strategie die kan worden samengevat als ‘*transparant maken, neutraliseren en waar mogelijk overbruggen*’ (box 5.14). Deze strategie is meermaals toegepast in het GVV project. Bij de interviews is door de projectleiders op dit punt een kanttekening geplaatst bij het gehanteerde taalgebruik. Met name het woord ‘neutraliseren’ heeft wat hen betreft een wat negatieve connotatie terwijl de erbij behorende actie soms een hele positieve kan zijn. Zo kan voor een trekker het neutraliseren van bijvoorbeeld cultuurverschillen eruit bestaan dat hij de deelnemers leert de verschillen tussen elkaars culturen te accepteren en te respecteren zodat deze verschillen de doorontwikkeling van de samenwerkingsrelatie niet (langer) in de weg staan. In de handelingstheorie worden uiteenlopende instrumentaria aangereikt voor het omgaan met de effecten van grenzen. De aangereikte instrumentaria zijn oplossingsrichtingen waar trekkers voor kunnen kiezen wanneer de genoemde kritische overgangen aan de orde zijn (box 5.15). Uit de interviews blijkt dat verschillende van de aangereikte instrumentaria in het GVV project zijn toegepast. Ter illustratie hiervan worden twee voorbeelden gegeven. *Voorbeeld a*. Kort na de start van het GVV project werd bekend dat er een nieuw INTERREG programma zou worden opgestart. Van Duitse zijde werd daarop voorgesteld om te temporiseren omdat zonder subsidie, er van Duitse zijde maar in heel beperkte mate middelen voor het samenwerkingsverband ter beschikking zouden kunnen worden gesteld. De belangen voor de Nederlandse deelnemers om niet te temporiseren waren dusdanig groot dat dezen in principe wel bereid waren om zonder subsidie door te gaan en het leeuwendeel van de kosten te dragen. De vrees aan Nederlandse zijde was echter dat in dat geval de Duitse deelnemers sneller zouden afhaken als het even tegen zou zitten, want ‘het had hen immer toch niets gekost’. Kortom: verzwakking op een van de zeven dimensies van Whetten (zie tabel 4.10). Het probleem is *geneutraliseerd* door het project in tweeën te delen en voor het tweede deel subsidie aan te vragen. Hierdoor ontstond er niet alleen een betere balans in de wederzijds bestede middelen, maar dienden alle betrokken partners in het kader van de subsidieaanvraag een formele verklaring af te leggen dat ze niet zo maar tussentijds zouden uitstappen. Kortom: versterking op andere dimensies van Whetten, of in gewoon Nederlands: twee vliegen in een klap! *Voorbeeld b*. De tarieven voor procesbegeleiding en adviesdiensten liggen aan Nederlandse zijde grofweg dertig procent hoger dan aan Duitse zijde. Daarnaast waren de Duitse deelnemers gewend om veel zaken zelf te doen terwijl de Nederlandse deelnemers veel meer toegesneden waren op het inhuren van flexibele capaciteit. Het gevolg hiervan was dat tussen de Duitse en Nederlandse deelnemers een verschil in perceptie bestond

ten aanzien van de redelijkheid van de te maken kosten voor de inhuur van diensten. Om hiermee om te gaan is een aantal malen gebruik gemaakt van een vier-stappen-aanpak. Stap 1 betreft het transparant maken van zaken: 'Inzichtelijk maken wat het verschil in te besteden middelen is en dit bespreekbaar maken, niet laten sudderen'. De stappen 2 en 3 hebben betrekking op het neutraliseren van de verschillen in te besteden middelen: 'Staat hier iets tegenover, bijvoorbeeld meer te besteden uren van de deelnemer met het geringste budget of lagere tarieven voor in te huren diensten? Met behulp van de juiste argumenten zijn verschillen in te besteden middelen soms acceptabeler te maken.' (stap 2) of 'Zijn er subsidies beschikbaar waardoor het verschil in te besteden middelen minder zwaar weegt.' (stap 3). Stap 4 is gericht op het daadwerkelijk overbruggen van het probleem 'Agendasetting op een hoger niveau. Is het mogelijk om de deelnemers met de minst te besteden middelen 'bovenlangs' met behulp van de andere partner(s) aan meer middelen te helpen?' (stap 4). Stap 4 is in het GVV project niet daadwerkelijk toepast.

Tot zover de voorbeelden over de toepasbaarheid van de voor scenario c verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie.

8.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is getracht een indruk te krijgen van de kwaliteit en de toepasbaarheid van de voor scenario c verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie. Deze versie bestaat uit drie onderdelen:

- a. het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen (niet verbijzonderd);
- b. het vormgeven van samenwerkingsverbanden (verbijzonderd voor scenario c);
- c. het omgaan met de effecten van grenzen (niet verbijzonderd).

Omdat in geval van scenario c in principe alle facetten van het vormgeven van samenwerkingsverbanden er toe doen, is in feite de gehele handelingstheorie in deze casestudie aan de orde geweest. Op grond van de uitgevoerde casestudie worden ten aanzien van de kwaliteit en de toepasbaarheid van de voor scenario c verbijzonderde versie de onderstaande conclusies getrokken.

De conclusie ten aanzien van de kwaliteit van de voor scenario c verbijzonderde versie van de theorie

Om een indruk te krijgen van de kwaliteit van de voor scenario c verbijzonderde versie van de theorie zijn de vragen 1 tot en met 3 uit paragraaf 3.3 verkend aan de hand van het GVV project. Op basis van de resultaten van deze verkenning wordt

geconcludeerd dat er *geen reden is om te veronderstellen* dat de kwaliteit van de voor scenario c verbijzonderde versie van de theorie niet juist zou zijn. Niet juist in de zin dat de theorie niet relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden of dat de theorie geen bestaande inzichten ordent en ook geen nieuwe inzichten genereert.

Onderbouwing van de bovenstaande conclusie en de kanttekeningen daarbij

De onderbouwing van deze conclusie wordt hieronder nader toegelicht, ook worden er een aantal kanttekeningen geplaatst.

Vraag 1 uit paragraaf 3.3 luidde: ‘Bij het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen kan gebruik worden gemaakt van uiteenlopende strategieën (zie box 5.4). De theorie gaat op dit punt primair uit van de in box 5.5 genoemde veranderstrategieën. Zijn dit inderdaad de veranderstrategieën die er in dit kader toe doen?’. De resultaten van de verkenning van vraag 1 wijzen erop dat er geen reden is om te veronderstellen dat dit niet het geval zou zijn (zie tabel 8.4 en de bespreking daarvan). Hierbij wordt de volgende kanttekening geplaatst: zoals reeds verwoord in vraag 1 gaat de ontwikkelde theorie *primair* uit van de in box 5.5 genoemde veranderstrategieën. In de ontwikkelde theorie wordt er vanuit gegaan dat trekkers in aanvulling daarop of in plaats daarvan in voorkomende gevallen ook netwerkgerelateerde strategieën zullen moeten inzetten of dat trekkers typische samenwerkinggerelateerde thema’s zullen moeten tackelen (zie box 5.4). Uit de onderstaande citaten blijkt dat dit in het GVV project inderdaad het geval is geweest en dat de trekkers hier in ieder geval deels heel bewust mee bezig zijn geweest. Citaat 1, de projectleiders: “De verwachting bij de deelnemers was dat alle actoren gezamenlijk meer konden bereiken dan iedere gemeente of ieder Verband voor zich op zijn eigen gebied. Als deze verwachting er niet was geweest had het vrijwillig deelnemen denk ik niet gefunctioneerd.” Citaat 2, een Duitse deelnemer: “Ik vind dat het de projectleiders de mogelijke issues voor gezamenlijk beleid op een goede wijze aan de orde hebben gesteld, goed begeleid en altijd op basis van voorgesprekken. In principe hebben we altijd over ‘konsensfähige’ onderwerpen gesproken, terwijl er toch geheel nieuwe onderwerpen bij waren.” Citaat 3, de projectleiders: “Als commentaar op tabel 8.5: Vaak spelen er meerdere issues tegelijkertijd. In de regel wordt er dan al snel op een issue gefocust wat voor alle deelnemers interessant is. Maar vaak is het ook zo dat de ene deelnemer issue A interessant vindt en de andere issue B. Daar moet je dan als trekker ook wat mee. Want uiteindelijk moet iedereen thuis toch kunnen laten zien dat de voor hen belangrijke issues er goed uitgekomen zijn.”

Vraag 2 uit paragraaf 3.3 luidde: ‘In dit onderzoek is de ontwikkelde theorie verbijzonderd voor een drietal karakteristieke scenario’s van grensoverschrijdend regionaal waterbeheer. Zijn de daaruit voortvloeiende factoren (paragraaf 5.5) inderdaad de factoren die er in dit kader toe doen?’ De resultaten van de verkenning van vraag 2 wijzen erop dat er geen reden is om te veronderstellen dat dit niet het geval zou zijn (zie tabel 8.5 en de bespreking daarvan). Hierbij wordt de volgende kanttekening geplaatst: omdat in geval van scenario c in principe alle facetten van het vormgeven van samenwerkingsverbanden er toe doen, is in feite de gehele handelingstheorie in deze casestudie aan de orde geweest. Dit betekent dat de vraag of het antwoord op vraag 2 niet anders zou hebben geluid, wanneer niet alleen de resultaten van de verbijzondering aan de geïnterviewden zouden zijn voorgelegd hier niet aan de orde is (dit in tegenstelling tot het antwoord op vraag 2 in geval van de in hoofdstuk 6 besproken subcommissie Vecht-Dinkel).

Vraag 3 uit paragraaf 3.3 luidde: ‘Grensoverschrijdende regionale samenwerkingsrelaties kunnen (deels) stagneren door mogelijke kritische grensovergangen gebaseerd op verschillen aan weerszijden van de grens. In de theorie worden een zevental overgangen als mogelijk kritisch beschouwd (zie box 5.13). Is er reden te veronderstellen dat dit niet de juiste keuzes zijn?’. De resultaten van de verkenning van vraag 3 wijzen erop dat er geen reden is om te veronderstellen dat de resultaten van de verbijzondering niet juist zijn (zie tabel 8.6 en de bespreking daarvan). Hierbij wordt de volgende kanttekening geplaatst: bij de beantwoording van vraag 3 is door de projectleiders het punt aangedragen of het verschil in geografische omvang van de betrokken gebieden aan weerszijden van de grens niet zou moeten worden toegevoegd aan de box 5.13 opgenomen verschillen. Dit lijkt niet nodig te zijn. Het gaat meer om de balans in het belang dat partijen aan weerszijden van de grens aan de samenwerking hechten dan om de balans in de omvang van de partijen zelf (zie Kaats e.a., 2005: paragraaf 3.1 bij ‘ondernemend samenwerken’ en bij ‘verkennend samenwerken’). Het verschil in geografische omvang van de betrokken gebieden wordt daarmee een contextuele factor.

De conclusie ten aanzien van de toepasbaarheid van de voor scenario c verbijzonderde versie van de theorie vanuit het perspectief van de beide projectleiders van het GVV project

De voor scenario c verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie zou toepasbaar zijn geweest voor de beide projectleiders van het GVV project. In het tweede deel van paragraaf 8.3.3 is met behulp van een aantal voorbeelden geïllustreerd op welke wijze de voor scenario c verbijzonderde versie van de theorie in feite reeds in de casus is

toegepast respectievelijk in de casus toegepast had kunnen worden. Op grond van de gehanteerde definitie van het begrip “toepasbaarheid van de theorie” (zie paragraaf 3.2) dient de voor scenario c verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie dan wel begrijpelijk en herkenbaar voor de twee projectleiders te zijn. Herkenbaar in de zin dat de beide projectleiders in staat zijn om de inhoud van de voor scenario c verbijzonderde versie van de theorie te relateren aan de aspecten van het GVV project. Tijdens de interviews is gebleken dat beide aspecten het geval lijken te zijn.

A black and white photograph showing the wake of a boat on the water. The water is dark, and the wake is a bright, turbulent trail of white foam and spray that extends from the top right towards the bottom left. The text is overlaid on a dark horizontal band across the middle of the image.

Hoofdstuk 9

Vergelijkende analyse en conclusies

9 Vergelijkende analyse en conclusies

9.1 Case vergelijking

Om de kwaliteit en de toepasbaarheid van de in dit onderzoek ontwikkelde theorie te verkennen is deze eerst verbijzonderd voor een drietal scenario's. De kwaliteit en de toepasbaarheid van deze verbijzonderde versies van de theorie zijn vervolgens verkend aan de hand van de in de hoofdstukken 6, 7 en 8 beschreven casestudies.

De match tussen de scenario's en de gehanteerde casussen

De eerste vraag met betrekking tot deze drie casestudies is of de in deze studies gehanteerde casussen overeenkomen met de drie scenario's waarvoor de ontwikkelde theorie is verbijzonderd. De ontwikkelde theorie is in paragraaf 5.5 verbijzonderd voor de onderstaande drie scenario's:

Scenario a: dit is de situatie waarin regionale partijen in reactie op probleemdruk aan beide zijden van de grens *vrijwillig* deelnemen aan een *van bovenaf georganiseerd* samenwerkingsverband *zonder dat er sprake is van een prikkel* tot samenwerking. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een van bovenaf geïnitieerd periodiek overleg tussen regionale partners van weerszijden van de grens. Er wordt vanuit gegaan dat partijen in dit scenario samenwerken op basis van een *inspanningsverplichting* en dat er zolang er zich *geen prikkels* tot verandering aandienen *geen substantiële zaken* gerealiseerd zullen gaan worden. Wanneer er zich prikkels aandienen en er getracht wordt hier iets mee te doen, dan gaat dit gepaard met een *verandering van scenario*.

Scenario b: dit is de situatie waarin regionale partijen aan beide zijden van de grens *verplicht* deelnemen aan een *van bovenaf georganiseerd* samenwerkingsverband waarbij *beleids- en institutionele druk als prikkel* tot samenwerking fungeert. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan verplichte samenwerking in het kader van Europese wetgeving. Er wordt vanuit gegaan dat partijen in dit scenario samenwerken op basis van een *resultaatsverplichting*: in geval van Europese wetgeving betekent dit dat de EU voorschrijft aan welke *voorwaarden* het *resultaat* dient te voldoen en *wanneer* een en ander gereed dient te zijn.

Scenario c: dit is de situatie waarin regionale partijen aan beide zijden van de grens *vrijwillig* deelnemen aan een *in de regio ontstaan* samenwerkingsverband waarbij *besef van gemeenschappelijke kansen als prikkel* tot samenwerking fungeert. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de mogelijkheid om grensoverschrijdende gebiedsontwikkeling te koppelen aan ontwikkelingen op het gebied van waterbeheer.

Uit de in de hoofdstukken 6 t/m 8 beschreven resultaten van de uitgevoerde case-studies blijkt dat er geen aanwijzingen gevonden zijn die doen veronderstellen dat de in drie casestudies gehanteerde casussen niet overeenkomen met de scenario's waar de theorie voor is verbijzonderd. In geval van casestudie A wordt hier de volgende kanttekening bij geplaatst: in scenario a wordt er vanuit gegaan dat regionale partijen aan beide zijden van de grens vrijwillig deelnemen aan een van bovenaf georganiseerd samenwerkingsverband zonder dat er sprake is van een prikkel tot samenwerking. Uit casestudie A blijkt niet expliciet dat deelname aan de subcommissie volledig vrijwillig was, het tegenovergestelde blijkt echter ook niet. Naar het lijkt zijn de betrokken partijen ooit lid geworden en zijn ze dit gewoon gebleven. De vraag is wellicht ook niet zo relevant, omdat tijdens de interviews er zowel van Duitse als van Nederlandse zijde niet op is gezinspeeld dat men zich uit de subcommissie had willen terugtrekken. Daarnaast blijkt dat men zeker van Nederlandse zijde, maar toch ook van Duitse zijde (zie paragraaf 6.3.2: 'van elkaar leren') er ook wel de voordelen van zag om lid van de subcommissie te zijn.

Over de kwaliteit en de toepasbaarheid van de ontwikkelde theorie

De kwaliteit van de ontwikkelde theorie is in het uitgevoerde onderzoek gedefinieerd als "kwaliteit" in de zin dat de theorie a) relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden en b) in potentie meerwaarde aan trekkers biedt: meerwaarde in de zin dat de theorie bestaande inzichten ordent of nieuwe inzichten genereert.

Uit de uitgevoerde casestudies blijkt dat in geval van geen van de drie verbijzonderde versies van de ontwikkelde theorie er reden is om te veronderstellen dat de kwaliteit van de betreffende verbijzondering niet juist zou zijn. Niet juist in de zin dat de theorie niet relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden of dat de theorie geen bestaande inzichten ordent en ook geen nieuwe inzichten genereert. Wel zijn in de paragrafen 6.4, 7.4 en 8.4 de nodige kanttekeningen bij deze conclusie geplaatst.

Daarnaast blijkt uit de uitgevoerde casestudies dat in geval van alle drie casestudies, de verbijzonderde versie van de theorie toepasbaar zou zijn geweest vanuit het perspectief van de betreffende trekker(s). De toepasbaarheid van de ontwikkelde theorie is in het uitgevoerde onderzoek gedefinieerd als "toepasbaar" in de zin dat de theorie a) begrijpelijk is en b) herkenbaar is: herkenbaar in de zin dat trekkers in staat zijn om de inhoud van de theorie te relateren aan de aspecten van de praktijksituatie waarvoor deze bedoeld is. Deze uitspraak over de toepasbaarheid van de drie verbijzonderde versies van de theorie reikt echter niet verder dan de drie casussen

die zijn beschreven in de in hoofdstukken 6 t/m 8 (zie de beschrijving van het domein van het onderzoek in paragraaf 3.1).

Aan de hand van figuur 3.1 (c.q. figuur 9.1) wordt geconcludeerd dat, opgrond van wat hierboven is gezegd over de kwaliteit en de toepasbaarheid van de drie verbijzonderde versies van de theorie, er geen reden is te veronderstellen dat de achterliggende theorie niet juist zou zijn. Niet juist in de zin dat de theorie niet relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden of dat de theorie geen bestaande inzichten ordent en ook geen nieuwe inzichten genereert. Deze uitspraak is nog weinig 'hard' omdat deze slechts op drie verschillende casussen berust.

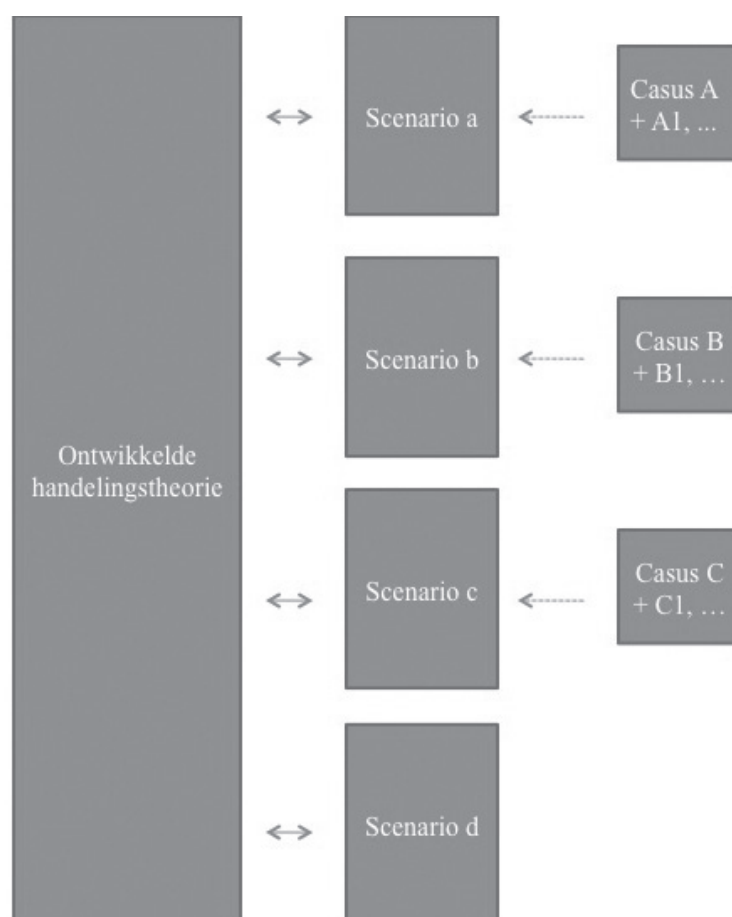
Beantwoording van de onderzoeksvragen

Bij de beantwoording van de vijf onderzoeksvragen uit tabel 1.1 is gebruik gemaakt van een theoretisch kader in de vorm van de ontwikkelde handelingstheorie zoals beschreven in hoofdstuk 5, waarvan de kwaliteit en de toepasbaarheid zijn verkend met behulp van de in de hoofdstukken 6 t/m 8 beschreven casestudies.

Het antwoord op de onderzoeksvragen wordt derhalve gevormd door de uitwerking van het gehanteerde kader zoals gepresenteerd in hoofdstuk 5. Hierbij dient wel in acht te worden genomen wat in de bovenstaande sectie is gezegd ten aanzien van het nog weinig harde karakter van de uitspraken over de kwaliteit van de theorie en dat hetgeen is gezegd over de toepasbaarheid van de verbijzonderde versies van de theorie. Deze gelden alleen maar voor de in de hoofdstukken 6 t/m 8 gehanteerde casussen.

9.2 Relevantie theorie voor de praktijk

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat de bewijsvoering voor de kwaliteit en toepasbaarheid van de ontwikkelde theorie voor de praktijk in dit explorierend onderzoek nog beperkt is. Deze relevantie kan worden vergroot door aanvullend bewijs te vergaren omtrent de kwaliteit en de toepasbaarheid van de theorie. De manier waarop dit zou kunnen wordt geïllustreerd aan de hand van het in figuur 9.1 opgenomen schema.



Figuur 9.1 Mogelijkheden om aanvullend bewijs omtrent de theorie te vergaren

In figuur 9.1 valt de in figuur 3.1 beschreven procesarchitectuur van het empirische deel van het uitgevoerde onderzoek te herkennen. Uit het uitgevoerde onderzoek is gebleken dat in geval van alle drie in het onderzoek gehanteerde casussen, dit betreft de casussen A, B en C, de verbijzonderde versie van de theorie toepasbaar zou zijn geweest voor de betreffende trekker(s). Deze uitspraak over de toepasbaarheid van de drie verbijzonderde versies van de theorie reikt echter niet verder dan de drie casussen zelf (zie paragraaf 9.1). Door de kwaliteit en de toepasbaarheid van de verbijzonderde versies van de theorie (de een na rechtse kolom in figuur 9.1) te verkennen met behulp van andere casussen uit de meest rechtse kolom van figuur 9.1 (A1, ... en/of B1, ... en/of C1, ...) kan de reikwijdte van uitspraken over de toepasbaarheid van de verbijzonderde versies van de theorie worden vergroot. Hetzelfde geldt voor bewijsvoering met behulp van andersoortige onderzoeksmethoden waarbij meer toetsend in plaats van explorerend wordt onderzocht. Onderzoeksmethoden waarbij wordt onderzocht of gebruikers feitelijk iets met de ontwikkelde theorie opschieten of dat ze dat denken. In principe kan dit proces ermee eindigen dat de voor de drie min of meer standaard *scenario's* van grensoverschrijdend regionaal waterbeheer (a, b en

c) verbijzonderde versies van de ontwikkelde theorie toepasbaar zijn voor allerhande casussen van grensoverschrijdend regionaal waterbeheer die met deze scenario's overeenkomen.

Uit het uitgevoerde onderzoek is gebleken dat er op grond van de aan de hand van de casussen A, B en C verrichte casestudies, geen aanwijzingen zijn gevonden die doen veronderstellen dat de ontwikkelde theorie niet juist zou zijn. Niet juist in de zin dat de theorie niet relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden of dat de theorie geen bestaande inzichten ordent en ook geen nieuwe inzichten genereert. In paragraaf 9.1 is reeds uitgelegd dat deze uitspraak nog weinig 'hard' is. Er zijn twee voor de hand liggende routes om de reikwijdte van deze uitspraak te vergroten. De eerste route is om bij de in de bovenstaande alinea voorgestelde verkenning met behulp van casussen uit de reeks A1, ... en/of B1, ... en/of C1, ... ook casussen van buiten de Duits-Nederlandse grensregio te kiezen. Zelf ben ik bijvoorbeeld sinds begin 2009 beroepshalve betrokken bij de grensoverschrijdende samenwerking tussen de regionale waterbeherende organisaties uit Zuid-Afrika, Swaziland en Mozambique die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het beheer van de Incomati rivier. Als casus komt het samenwerkingsverband rondom de Incomati overeen met scenario b waardoor het samenwerkingsverband rondom de Incomati dus als casus B1 gezien kan worden. Delen van de voor scenario b verbijzonderde versie van de theorie zijn in de afgelopen twee jaar aan de trekkers van het samenwerkingsverband rondom de Incomati ter beschikking gesteld. Wanneer de beschikbaar gestelde theorie in geval van het samenwerkingsverband rondom de Incomati toepasbaar blijkt te zijn, dan versterkt dit het vertrouwen in de kwaliteit van de ontwikkelde theorie.

De tweede route om de reikwijdte van de uitspraak over de kwaliteit van de ontwikkelde theorie te vergroten is door de ontwikkelde theorie te verbijzonderen voor een nog ander scenario van grensoverschrijdend regionaal waterbeheer dan de scenario's a, b en c zoals gehanteerd uit dit onderzoek. Een dergelijk scenario wordt weergegeven door scenario d rechtsonder in figuur 9.1, waarbij scenario d qua typologie wellicht zou kunnen worden ontleend aan het kwadrant rechtsonder in figuur 5.16. Wanneer de voor scenario d verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie toepasbaar zou blijken te zijn in geval van een casus die overeenkomt met scenario d, dan versterkt dit eveneens het vertrouwen in de kwaliteit van de ontwikkelde theorie.

Ook hier geldt dat triangulatie, aanvullende 'bewijsvoering' met behulp van andersoortige onderzoeksmethoden zoals hierboven reeds genoemd, het vertrouwen in de kwaliteit van de ontwikkelde theorie eveneens kan versterken.

De betekenis voor de selectie van trekkers

In paragraaf 3.2 is gesteld dat toepasbaar in dit verband betekent dat trekkers (beter) begrijpen wat te doen in welke situatie, en dat ook *kunnen*. Dit impliceert dat voor de drie scenario's waarvoor de ontwikkelde theorie in paragraaf 5.5 is verbijzonderd in principe profielschetsen kunnen worden opgesteld voor de 'ideale' trekkers.

Onderstaand worden de drie profielschetsen beschreven die zijn uitgewerkt voor de 'ideale' trekkers in geval van de in de hoofdstukken 6 t/m 8 gehanteerde casussen. De drie profielschetsen zijn tijdens de in het kader van dit onderzoek gehouden interviews aan de betreffende trekkers en geïnterviewde deelnemers voorgelegd en van commentaar voorzien (zie bijlagen 6.4, 7.4 en 8.4).

Profielschets voor de ideale trekker in geval van de subcommissie Vecht-Dinkel (casestudie A):

- hij of zij weet mensen te motiveren,
- kan overweg met onderlinge verschillen,
- heeft een realistische kijk op zaken,
- durft mensen een spiegel voor te houden, en
- beschikt over een redelijke mate van vakinhoudelijke kennis.

Profielschets voor de ideale trekker in geval van het werkgroep DeltaRhein (casestudie B):

- hij of zij is een ervaren procesmanager,
- kan overweg met onderlinge verschillen,
- weet mensen te motiveren,
- beschikt over een redelijke mate van veranderkundig inzicht,
- heeft ervaring met programma- en projectleiding in een complexe ambtelijke en bestuurlijke omgeving, en
- beschikt over voldoende kennis van en zicht op het vakgebied om mogelijke water issues voor gezamenlijk beleid 'verder te brengen'.

Profielschets voor de ideale trekker in geval van de grensoverschrijdende Vechtvisie (casestudie C):

- hij of zij is een ervaren procesmanager,
- kan overweg met onderlinge verschillen,
- weet mensen te motiveren,
- beschikt over ruime mate van veranderkundig inzicht,
- heeft ervaring met het tot stand brengen en aansturen van de doorontwikkeling

- van samenwerkingsverbanden,
- heeft ervaring met programma- en projectleiding in een complexe ambtelijke en bestuurlijke omgeving, en
- beschikt over voldoende zicht op het vakgebied om mogelijke water en eventueel gebiedsontwikkeling issues voor gezamenlijk beleid 'verder te brengen'.

Uit de bijlagen 6.4, 7.4 en 8.4 blijkt dat de betreffende trekkers en geïnterviewde deelnemers zich op hoofdlijnen kunnen vinden in de hierboven beschreven profielschetsen. Alleen over de mate waarin een trekker over vakinhoudelijke kennis dient te beschikken lopen de meningen nogal uiteen: sommige trekkers en deelnemers vinden dit (zeer) belangrijk, terwijl anderen van mening zijn dat deze kennis ook wel door deelnemers of door iemand die de trekker ondersteund kan worden ingebracht.

De geldigheid van de hierboven beschreven profielschetsen reikt niet verder dan de drie casussen A, B en C waarvoor ze zijn opgesteld. Door ook profielen voor ideale trekkers in geval van andere casussen uit de meest rechtse kolom van figuur 9.1 (A1, ... en/of B1, ... en/of C1, ...) te onderzoeken kan wellicht tot breder geldende profielschetsen worden gekomen. In principe zou dit kunnen leiden tot drie profielschetsen, een voor elk van de scenario's a, b en c.

Praktijktheorie

De ontwikkelde theorie is een handelingstheorie, bedoeld voor trekkers van grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden. Huxham & Vangen (2006) noemen dit soort theorie *practitioners theory*, theorie voor beoefenaars. Otto (2000) duidt dit type theorie aan als *praktijktheorie*.

Het feit dat een theorie bedoeld is voor gebruik in de praktijk door beoefenaars, maakt een dergelijke theorie nog geen *handboek soldaat* voor beoefenaars. Huxam & Vangen laten op dit punt niets aan duidelijkheid te wensen over, zij zien hun eigen praktijktheorie voor het managen van samenwerking tussen organisaties (zie paragraaf 4.2.4) als een *grondslag* voor de eigen interpretatie van beoefenaars van het trekkersvak. Deze visie is gebaseerd op hoe Huxam & Vangen tegen het managen van samenwerking aankijken: als een *inexacte kunst* waar *veel eigen interpretatie* bij komt kijken (paragraaf 4.2.4).

Er vanuit gaande dat deze kijk op het managen van samenwerking tussen organisaties steekhoudend is, kan het managen van samenwerking tussen organisaties in een grensoverschrijdende context zondermeer ook als een inexacte kunst gezien worden

waar minstens en zometertijd meer eigen interpretatie bij komt kijken. Dit impliceert dat de informele betekenis van de ontwikkelde theorie voor de praktijk omvangrijker is dan de formele betekenis. Zolang de theorie maar wordt gebruikt als een grondslag voor doordachte beoefening van het trekkersvak is deze ook toepasbaar voor andere trekkers dan de trekkers van de in de hoofdstukken 6 t/m 8 beschreven casussen. Zoals reeds vermeld in hoofdstuk 5 wordt er gewerkt aan een op beoefenaars van het vak toegesneden versie van deze praktijktheorie.

Zijn er bijzondere aandachtspunten die trekkers in acht dienen te nemen wanneer zij de theorie als grondslag voor een doordachte beoefening van hun vak willen gaan gebruiken? Ja, er zijn denk ik twee belangrijke aandachtspunten. De eerste is meer algemeen: de ontwikkelde theorie is nog jong en nog weinig aan de hand van praktijkcasussen verkend. Trekkers doen er daarom goed aan om de ontwikkelde theorie met een kritische blik te benaderen. Het tweede aandachtspunt is meer specifiek en betreft de in de ontwikkelde theorie gehanteerde strategieën voor het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen (zie box 5.4). Hierbij wordt primair gebruik gemaakt van de veranderstrategieën uit box 5.5 en wordt waar nodig in aanvulling daarop gebruik gemaakt van netwerkgerelateerde strategieën en beschikbare kennis over samenwerkinggerelateerde thema's. Deze aanpak is het resultaat van het zoeken naar een goede balans tussen de complexiteit van de materie enerzijds en de toepasbaarheid van de theorie anderzijds (zie paragraaf 5.2). Trekkers dienen zich te realiseren dat de onderbouwing van deze aanpak op dit moment nog niet verder reikt dan hetgeen in dit onderzoek is beschreven.

9.3 Slotbeschouwing op het uitgevoerde onderzoek

In deze laatste paragraaf van dit boek wordt kort teruggeblikt op het uitgevoerde onderzoek en gereflecteerd op de resultaten daarvan.

De bedoeling van het onderzoek was om een theorie voor beoefenaars van het trekkersvak te ontwikkelen. Dit is in die zin gelukt dat dit onderzoek een theorie heeft opgeleverd waarvan ik denk dat trekkers er echt iets aan kunnen hebben. Toch zal de theorie zoals deze in dit boek is neergelegd weinig enthousiasme opwekken in de trekkersgelederen, daarvoor is de theorie in zijn huidige vorm nog te weinig toegankelijk. Er wordt daarom reeds gewerkt aan een gebruikersvriendelijke versie van de ontwikkelde theorie.

En de ontwikkelde theorie zelf, is dat een product geworden dat 'staat'? Het eerlijke antwoord is dat ik het niet weet: als praktijkman denk ik van wel, als wetenschapper

ben ik daar minder zeker van. Dit antwoord typeert direct ook de spagaat die in dit onderzoek verweven zit en die een op een terug te zien is in de drie belangrijkste uitdagingen van dit onderzoek.

Voor ik aan dit onderzoek begon wist ik natuurlijk dat samenwerking tussen organisaties een complexe materie is, laat staan grensoverschrijdende samenwerking tussen organisaties. De eerste uitdaging was om te begrijpen wat er allemaal speelt bij het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Worden in de ontwikkelde theorie wel alle zaken meegenomen die meegenomen dienen te worden voor het beschrijven van de wijze waarop grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden tot ontwikkeling gebracht kunnen worden? Vast niet, het is denk ik een illusie te veronderstellen dat het ontrafelen van deze complexe materie voor honderd procent gelukt zou zijn. Is de ontwikkelde theorie dan wel voldoende precies? Dat hangt er van af wat 'voldoende' in dit verband betekent. Ik zou 'voldoende' willen definiëren als 'recurrent enough to provide conceptual focus', naar Westley (2002) in paragraaf 4.3.4.

De tweede uitdaging was om de theorie qua inhoud en opbouw op een zodanige wijze te ontwikkelen dat deze relatief eenvoudig klaar gemaakt zou kunnen worden voor gebruik in de praktijk. Terwijl bovenstaande vraag over de precisie van de ontwikkelde theorie meer een vraag is vanuit wetenschappelijke hoek, kan met de gekozen definitie van 'voldoende' de vraag het best beantwoord worden door de beoefenaars van het trekkerschap in de praktijk. Wat wellicht voor ligt is dat vanuit wetenschappelijke hoek de ontwikkelde theorie niet erg precies gevonden zal gaan worden, terwijl de klacht vanuit de praktijk wel eens zou kunnen zijn dat deze theorie wel 'akelig' precies is. Een wijs man en groot wetenschapper heeft eens gezegd 'maak het zo eenvoudig als mogelijk, maar niet eenvoudiger dan dat', zie daar opnieuw de bovengenoemde spagaat.

De derde uitdaging was om op wetenschappelijke wijze te laten zien dat de ontwikkelde theorie een verantwoorde theorie zou kunnen zijn. Door de aard van de theorie kon deze niet direct op 'juistheid' worden onderzocht, maar wel worden gerelateerd aan enkele cases van het soort waarvoor deze bedoeld is. Dit is gebeurd via de begrippen kwaliteit en toepasbaarheid. In het uitgevoerde onderzoek zijn de kwaliteit en toepasbaarheid van de ontwikkelde theorie verkend respectievelijk geïllustreerd aan de hand van een drietal casestudies.

Wat nog ontbreekt in de theorie zoals gepresenteerd in dit boek is een onderdeel over de rechtsvormen die kunnen worden ingezet bij grensoverschrijdende regionale samenwerking. Hierover is in de afgelopen jaren regelmatig gepubliceerd, onder andere door de Adviescommissie Water & de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (2007), Mostert (2007), de Raad voor het openbaar bestuur (2008), Keessen e.a. (2008) en Gilissen & van Rijswijk (2009). Uit de genoemde publicaties blijkt dat de mogelijk in te zetten rechtsvormen afhankelijk zijn van de gezamenlijke wetgeving van de betrokken landen over grensoverschrijdende zaken. Om deze reden is het niet mogelijk om eenduidige uitspraken te doen over welke rechtsvorm in welke situatie het meest geschikt is. In het uitgevoerde onderzoek is daarom een raamwerk ontwikkeld om tot de meest geschikte rechtsvorm te komen. Hoewel dit onderdeel dus al wel ontwikkeld is, maakt het om praktische redenen geen onderdeel uit van de in dit boek gepresenteerde versie van de theorie.

Ik sluit dit boek af met een citaat van een van de geïnterviewde trekkers. Waarom dit citaat? Omdat het veel zegt over hoe het er in de praktijk aan toe gaat en wat het perspectief voor de ontwikkelde theorie zou kunnen zijn. Deze trekker over de ontwikkelde theorie: “Ik vind hem goed, ... bruikbaar. Ik denk dat er leuke dingen in zitten. Niet te theoretisch, niet te hoogdravend, maar meer praktische reminders in de zin van ‘hé, het is goed om daar of daar even aan te denken’. Vaak doe je dingen intuïtief, maar het is best goed om met dit soort praktische tips bij de hand er naar te kijken en te zeggen: oh ja, waar zitten we in het proces, hebben we ‘dat’ al gedaan? En het is niet super ingewikkeld, als het te ingewikkeld is werkt het toch niet.”

Literatuur

AcW/CAW, 2007. *Bruggen bouwen; Nederlands waterbeheer in Europees en grensoverschrijdend perspectief*. Gezamenlijk advies van de Adviescommissie Water (AcW) en de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (CAW) aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, 40 pp.

Agranoff, R. & M. McGuire, 2003. *Collaborative Public Management; New Strategies for Local Governments*. Georgetown University Press, Washington, D.C., 219 pp.

Allan, J.A., 1999. Avoiding war over natural resources. In: S. Fleming (Ed.) *War and Water*, ICRC Publication Division, Geneva.

Allan, J.A., 2001. *The Middle East Water Question: Hydropolitics and the Global Economy*, I.B. Tauris, London.

Allan, J.A., 2002. Water resources in semi-arid regions: real deficits and economically invisible and politically silent solutions. In: A.R. Turton and R. Henwood (Eds), *Hydropolitics in the Developing World: A Southern African Perspective*, African Water Issues Research Unit (AWIRU), Pretoria, South Africa, pp 23-36.

Axelrod, R. and R. Keohane, 1985. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. In: K.A. Oye (Ed), *Cooperation Under Anarchy*, Princeton University Press, NJ.

Bardach, E., 1998. *Getting Agencies work together: The practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington, DC: Brookings Institution.

Bardach, E., 2001. Developmental dynamics: Collaboration as an emergent phenomenon. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(2), 149-164.

Batsleer, J. & S. Randell, 1991. Creating Common Cause: Issues in the Management of Interagency Relationships for Voluntary Organizations. In: J. Batsleer, C. Cornforth and R. Paton (Eds) *Issues in Voluntary and Non-Profit Management*, Wokingham: Addison-Wesley pp. 192-210.

Bennet, P., S. Cropper & C. Huxham, 1989. Modelling interactive decision: The hypergame approach, in: J. Rosenhead (red.), *Rational Analysis for a Problematic World. Problem Structuring Methods for Complexity, Uncertainty and Conflict*, West Sussex: John Wiley & Sons.

Bernstein, R. & J. Dyer, 1984. *An Introduction To Political Science Methods*. London:

Prentice-Hall.

Blaikie, N., 2005. *Designing Social Research; The Logic of Application*. Cambridge: Polity Press.

Blockland, M.W., G.J. Alaerts, J.M. Kaspersma and M. Hare, 2009. *Capacity Development for Improved Water Management*. UNESCO-IHE/UNW-DPC, 338 p.

Boskma A.F. & M. Herweijer, 1988. Beleidseffectiviteit en casestudies: Een vergelijking van verschillende onderzoeksontwerpen. *Beleidswetenschap*, 2(1) 52-69.

Bressers, J.Th.A. & S.M.M. Kuks, 2001. Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip. *Beleidswetenschap* 15(1), 76-103.

Bressers, J.Th.A. & S.M.M. Kuks, 2003. Geïntegreerde regimes en duurzaam watergebruik van natuurlijke hulpbronnen. *Beleidswetenschap*, juli, 2003.

Bressers, J.Th.A. & S.M.M. Kuks (Eds.), 2004. *Integrated governance and water basin management*, ISBN 1-4020-2481-9 (hardcover) en ISBN 1-4020-2482-7 (e-book), Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers, pp. 1-265.

Bressers J.Th.A., O'Toole, L.J., Jr. and J. Richardson, 2005. Networks as models of analysis: Water policy in comparative perspective. In: H. Bressers, L.J. O'Toolr Jr. and J. Richardson (Eds.), *Networks for water policy: A comparative perspective* (pp. 1-23). London: Frank Cass.

Bressers, J.Th.A., 2009. From public administration to policy networks: Contextual interaction analysis. In: Stéphane Nahrat an Frédéric Varone (Eds.), 2009. *Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis*. Berne: Haupt Verlag, pp. 123-142.

Bressers, J.Th.A. & K.R.D. Lulofs (Eds.), 2010. *Governance and Complexity in Water Management; Creating Cooperation through Boundary Spanning Strategies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing LTD: 224 p.

Bressers, J.Th.A., 2010. *Samenwerking als strategie voor duurzaamheid: verbreden en verbinden*. Redevoering 49-ste Dies Natalis Universiteit Twente. Enschede: 26 november, 2010.

Bruin de, H. & E. ten Heuvelhof, 2007. *Management in netwerken; Over veranderen in een multi-actorcontext*. Derde geheel herziene druk. Den Haag: Uitgeverij LEMMA, 184 p.

Buttolph Johnson, J. & H.T. Reynolds, 2005. *Political Science Research Methods*.

Washington: CQ Press.

Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1963, Teil II. Ausgegeben zu Bonn am 25. Juni 1963.

Burnes, B., 2009. *Managing Change; A Strategic Approach to Organisational Dynamics*. Pearson Education Ltd.

Caluwé de, L. & H. Vermaak, 2006. *Leren Veranderen; Een handboek voor de veranderkundige*. Deventer, Kluwer, 295 p.

Carius, A., G.D. Dabelko and A.T. Wolf, 2004. *Water, conflict, and cooperation*. Background paper for the UN Global Service Initiative expert workshop in cooperation with the Environmental Change & Security Project at the Woodrow Wilson Center for International Scholars, 2 June 2004, Washington, DC.

Coyle, D., 1999. *The Weightless World*, London: Capstone.

Cozijnsen A.J. & W.J. Vrakking, 2009. *Handboek Verandermanagement; Theorieën en strategieën*. Deventer, Kluwer, 2^{de} druk, 248 p.

Dery, D., 1984. *Problem definition in policy analysis*, Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.

Dyer, J.H. & H. Singh, 1998. The relational view: Cooperative strategy and sources of interorganizational competitive advantage. *Academy of Management Review*, 23, 660-679.

Edelenbos, J., R. Monnikhof and O. van de Riet, 2003. A Double Helix approach: a proposal to forge a better integration of analysis and policy development. *International Journal of Technology Policy and Management*, 3(1), 1-2.

Earle, A., A. Jägerskog and J. Öjendal, 2010. *Transboundary Water Management; Principles and Practice*. London/Washington: Earth Scan, 261 pp.

Eden, C., 1996. The Stakeholder Strategic Workshop. In: C. Huxham (ed.) *Creating Collaborative Advantage*, London: Sage pp. 44-57.

EU DG Milieu, 2002. *De Kaderrichtlijn Water; In ieder belang!* Informatiecentrum (BU-9 0/11) Directoraat-generaal Milieu, Europese Commissie, Brussel. ISBN 92-8944-3042-7, 14 pp.

Feld, C. & O. Locker-Grütjen, 2007. River restoration in the IJssel catchment. In: Wiering, M & J. Verwijmeren (eds.), *Many Rivers to Cross; Cross border cooperation in River Management*. Delft: Eburon, 187 p.

Fall, J.J., 2009. Beyond handshakes: rethinking cooperation in transboundary

protected areas as a process of individual and collective identity construction. *Journal of alpine research*, 2009, no. 2: 73-84.

Falkenmark, M. & A. Jagerskog, 2010. Sustainability of Transnational Water Agreements in the Face of Socioeconomic and Environmental Change. In: Earle, A., A. Jägerskog and J. Öjendal (Eds.), 2010. *Transboundary Water Management; Principles and Practice*. London/Washington: Earth Scan, p. 157 - 170.

Friend, J., 1990. Handling Organizational Complexity in Group Decision Support. In: C. Eden & J. Radford (eds), *Tackling Strategic Problems: The Role of Group Decision Support*, London: Sage pp 18-28.

Finn, C., 1996. Utilizing Stakeholder Strategies to Ensure Positive Outcomes in Collaborative Processes. IN: C. Huxham (ed.) *Creating Collaborative Advantage*, London: Sage pp. 152-165.

Galtung, J., 1996. *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*, PRIO, Oslo, Norway.

Geldof, G.D., 2001. *Omgaan met complexiteit bij Integraal Waterbeheer*. Deventer: TAUW B.V.

Geldof, G.D., 2004. *Omgaan met complexiteit bij Integraal Waterbeheer: Op weg naar interactieve uitvoering*. Deventer: TAUW B.V.

Geurts, P., 1999. *Van probleem naar onderzoek*. Bussum: Uitgeverij Coutinho b.v.

Gieryn, T.F., 1983. Boundary-work and the demarcation of science from non-science: strains and interests in professional ideologies of scientist. *American Sociological Review* 48: 781-795.

Gillissen, H.K. & H.F.M.W. van Rijswijk, 2009. *Internationale en regionaal grensoverschrijdende samenwerking in het waterbeheer*. Waterstaatreks. Sdu Uitgevers b.v., Den Haag

Glaser, B. & Strauss, A., 1967. *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine.

Goulding, C., 2002. *Grounded Theorie:; A Practical Guide for Management, Business and Marketing Researchers*. London - Thousand Oaks - New Dehli: Sage Publications, 182 p.

Graaf van de, H. & R. Hoppe, 1996. *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Coutinho, Bussum.

- Gray, B., 1989. *Collaborating; Finding Common Ground for Multiparty Problems*. Jossey-Bass Publishers, San Fransisco London, 329 p.
- Guston, D.H., 2001. Boundary organizations in environmental policy and science: an introduction. *Internal organization* 26: 1-35.
- Hayes, J., 2010. *The Theory and Practice of Change Management*. Hampshire, Polgrave MacMillan, 3rd revised edition, 464 p.
- Have ten, S., 2005. *Het Boek Verandering; Over het doordacht werken aan de organisatie*. Den Haag, Academic Service, 338 p.
- Herweijer, M., 1990. De dynamiek van doelstellend gedrag, in: J.W. de Beus & P.B. Lehning (red.) *Handboek Beleidswetenschap*, Assen: Boom.
- Hisschemöller, M. & R. Hoppe, 2001. Coping with Intractable Controversies: The case for Problem Structuring in Policy design and Analysis. In: *Knowledge, Power, and Participation in Environmental Policy Analysis*, M. Hisschemöller, R. Hoppe, W.N. Dunn, and J.R. Ravetz, eds., Transaction Publishers, New Brunswick and London, 47-72.
- Howlett, M. & A. Maragna, 2006. How Big Is a Policy Network? An assessment Utilizing Data From Canadian Royal Commissions 1970-2000, in: *Review of Policy Research*, vol. 23 (2), p. 433-452.
- Huitema, D, W. Egas, S. Hanegraaff, S. Kuks and K. Lulofs, 2006. *Coupling strategies in water management. An exploration on the basis of literature study from policy science and related fields*, VU-IVM W-06/24, November 2006.
- Huitema, D. & S. Meijerink, 2009. *Water Policy Entrepreneurs. A Research Companion to Water Transitions around the Globe*. Edward Elgar Publisging, Cheltenham, 432 p.
- Hughes, M., 2010. *Managing Change; A critical perspective*. Chartered Institute of Personnel & Development, 2nd edition, 480 p.
- Huxham, C. & D. McDonalD, 1992. Introducing Collaborative Advantage, *Management Decision*, 30: 3 pp. 50-6.
- Huxham, C & S. Vangen, 2006. *Managing to Collaborate; The theory and practive of collaborative advantage*. London: Routledge, 271 p.
- Ietswaart, H., 2008. *Samenwerken met de Duende-benadering*. Scriptie postdoctorale opleiding Veranderkunde. Sioo, Utrecht.
- Imperial, M., 2001. *Collaboration as an implementation strategy: An assessment of*

six watershed management programs. Unpublished doctoral dissertation, Indiana University, Bloomington, IN.

Imperial, M., 2005. Using collaboration as a governance strategy. Lessons from six watershed management programs. *Administration & Society* 37: 281-320.

Jägerskog, A., 2003. *Why States Cooperate over Shared water: The Water Negotiations in the Jordan River Basin*, Department of Water and Environmental Studies, Linköping University, Linköping, Sweden.

Janssen, J.A.E.B., 2004. *Mein Rhein, dein Rhein – onze Rijn? Nederlands/Duitse samenwerking rond hoogwaterbescherming in het stroomgebied van de Rijn*. Afstudeerscriptie Universiteit Twente.

Kaats, E.A.P., P.J. van Klaveren en W. Opheij, 2005. *Organiseren tussen organisaties; Inrichting en besturing van samenwerkingsrelaties*. Schiedam: Scriptum, 168 p.

Kaats, E.A.P & W. Opheij, 2008. *Bestuurders zijn van betekenis; Allianties en netwerken vanuit bestuurlijk perspectief*. Maarssen: Reed Business, 415 p.

Klapakian, J., 2004. *Identity, Conflict and Cooperation in International River Systems*, Ashgate, Alderwshot, UK.

Keessen A.M., J.J.H. van Kempen en H.F.M.W. van Rijswijk, 2008. *Transboundary river basin management in Europe; Legal instruments to comply with European water management obligations in case of transboundary water pollution and floods*. URL, p. 35-56.

Keetman, W., 2006. Grensoverschrijdend Vechtwerk: op naar betere Nederlands-Duitse samenwerking met de KRW? In: *H2O* no 21, pp 17-19.

Keetman, W., 2007. Het nut van goede bestuurlijke netwerken in de stroomgebieden. In: *H2O* no10, pp 18-19.

Kickert, W.J.M., E.H.Klijn and J.F.M. Koppenjan, 1997. Introduction: A Management Perspective on Policy Networks. In *Managing Complex Networks*, ed. W.J.M. Kickert, E.H.Klijn and J.F.M. Koppenjan, London: Sage.

Kingdon, J.W. (1995). *Agenda's, Alternatives and Public Policies*, New York: Harper Collins.

Kleijnen, R. (red.) & G. van den Broeck, 2004. *Grensoverschrijdende Integrale Leerlingenzorg, een (re)actief proces*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant, 302 pp.

Kleijnen, R. (red.) & G. van den Broeck, 2005. *Grensoverschrijdende Integrale*

- Leerlingenzorg, een (pro)actief proces*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant, 397 pp.
- KNAW-commissie kwaliteitszorg, 2008. *Kwaliteitszorg in de wetenschap. Van SEP naar KEP: Balans tussen rechtvaardigheid en eenvoud*. Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, pp. 28.
- Korringa, H. & J. van der Molen, 2005. *Het dualiteitenkabinet; Over bestuurders, kaders en stoeptegels*. Assen: Koninklijke van Gorcum, 172 p.
- Koppenjan, J.F.M. & E. Klijn, 2004. *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Korsten, A.F.A., E.A. Reitenbach, en H. Spoomans, 1999. *Grenzen over; aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*. Bussum: Countinho.
- Leussen van, W. & E. van Slobbe, 2004. *Implementation of the Water Frame Work Directive (WFD) in Delta Rhine; Comparison of the Approach and State of the Art in The Netherlands and Lower Saxony*. Coördinatiebureau Rijn en Maas (CRM), Arnhem, 52 pp.
- Leussen van, W., E. van Slobbe and G. Meiners, 2007. *Transboundary Governance and the Problem of Scale for the Implementation of the European Water framework Directive at the Dutch-German Border*. International Conference on Adaptive & Integrated Water Management. Basel, November 2007.
- Leussen van, W., 2009. *De stroomgebiedbenadering*. In: M. Hidding en M. van der Vlist (eds). *Ruimte en Water – Planningsperspectieven voor de Nederlandse delta*. Sdu Uitgevers, Den Haag: 49-68.
- Leussen, W. van & K.R.D. Lulofs, 2009. *Governance of Water Resources in the Netherlands*. In H. Folmer & S. Reinhard (Eds.), *Water Policy in the Netherlands. Integrated Management in a Densely Populated Delta. Resources for the Future* (pp. 171-184). Washington: Resources for the Future.
- Linden, R.M., 2002. *Working Across Boundaries; Making Collaboration Work in Government and Nonprofit Organizations*. Jossey-Bass, San Fransisco, 293 p.
- Lulofs, K.R.D., J.Th.A. Bressers en S.M. Hanegraaff, 2007. *De realisatie van de Noord en Zuid Meene*. Deliverable voor BSIK Leven met Water project 'Bestuurlijk Schakelen'. Enschede: Universiteit Twente, CSTM Series Studies and Reports nr.331, ISSN 1381-6357.
- Lulofs, K.R.D. & F. Coenen, 2007. *Cross border co-operation on water quality in the Vecht River Basin*. In: Wiering, M & J. Verwijmeren (eds.), *Many Rivers to Cross; Cross*

border cooperation in River Management. Delft: Eburon, 187 p.

Lulofs, K.R.D., J.Th.A. Bressers en A. Boeren, 2005. *Schokgolven door het openbaar bestuur na 'Enschede'*. Utrecht: Uitgeverij Lemma BV.

Mandell, M.P., 1988. Intergovernmental Management in Interorganizational Networks: A Revised Perspective. *International Journal of Public Administration* 11(4): 393-416.

Mattesich, P & B. Monsey, 1992. *Collaboration: What Makes It Work?* (second edition). St Paul MN: Amherst H. Wilder Foundation.

McIntyre, O. 2010. International Water Law: Concepts, Evolution and Development. In: Earle, A., A. Jägerskog and J. Öjendal (Eds.), 2010. *Transboundary Water Management; Principles and Practice*. London/Washington: Earth Scan, p. 59-72.

McMillan, E., 2008. *Complexity, Management And The Dynamics Of Change*. London: Routledge 256 p.

Menahem, G., 1998. Policy Paradigms, Policy Networks and Water Policy in Israel. *Journal of Public Policy* 18(3): 283-310.

Mikhaylova, E., 2010. *Existing educational programs in the field of cross border cooperation and management of border regions and possibilities of their development: Russian and European experience*. International summer academy on Cross border cooperation and regional sustainable development in the European border areas on the EU immediate Neighborhood. August 22-27, Värskä, Estonia.

Molen van der, J., 2001. *Mag het ITCI meer zijn? Van customer intimacy naar omzetgroei*. Scriptie postdoctorale opleiding voor Management Consultant (PDO-MC), Vrije Universiteit Amsterdam.

Molen van der J. & H. Emmrich, 2006. Informeel contact als bouwsteen voor internationale samenwerking (interview). *Het Waterschap*, 2006(8), 12-13.

Molen van der J. & H. Emmrich, 2007a.. Grensoverschrijdend samenwerken bij het beheer van de Vecht: onderweg naar morgen. *Het Waterschap*, 2007(6), 22-25.

Molen van der, J. & H. Emmrich, 2007b. *Grensoverschrijdende samenwerking in de regio*. Nationale Conferentie Waterbeheer, 12-13 september, Rotterdam, The Netherlands, 7 p.

Molen van der J., & K.R.D. Lulofs, 2010. Guidance schemes for the boundary spanner. In: Bressers, J.Th.A. & K.R.D. Lulofs (Eds.), 2010. *Governance and*

Complexity in Water Management; Creating Cooperation through Boundary Spanning Strategies. Cheltenham: Edward Elgar Publishing LTD.

Mollinga, P.P., 2010. Boundary work and the complexity of natural resources management. *Crop Science* 50: 1-9.

Mostert, E., 2007. *Internationale waterschappen? Nut, noodzaak en alternatieven*. Kort onderzoek voor de Commissie Advies Waterstaatswetgeving (CAW) en de AdviesCommissie Water (ACW). Rapport Technische Universiteit Delft.

Otto, M.M., 1996. Het besturen van veranderingsprocessen (p. 83-123). In Lemstra, W., C.J.N. Versteden en W.J. Kuijken (eds.): *Handboek overheidsmanagement, tweede geheel herziene druk*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn/Br

Oye, K.E., 1985 (ed.). *Cooperation under Anarchy*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

Pahl-Wostl, C., P. Kabat and J. Möltgen, 2008. *Adaptive and Integrated Water Management; Coping with Complexity and Uncertainty*. Springer Verlag Berlin Hiederlberg, 440 p.

Painter, B. & A. Menon, 2008. Enhancing the Potential for Integrated Water management in New Zealand through Adaptive Governance. In: Pahl-Wostl, C., P. Kabat and J. Möltgen, 2008. *Adaptive and Integrated Water Management; Coping with Complexity and Uncertainty*. Springer Verlag Berlin Hiederlberg.

Palmer, I., R. Dunford and G. Akin, 2008. *Managing Organizational Change*. McGraw-Hill Education Europe

Pemberton, H., 2003. Learning, governance and economic policy, in: *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 5 (4), p. 500-524.

PGC, 1998. *Atlas van de Nederlands-Duitse Grenswateren*. Permanente Grenswateren Commissie.

Pichla, A., L. Boguta, W. Oolders and M. Wiering, 2007. Co-operation on the borders of the river Bug. In: Wiering, M & J. Verwijmeren (eds.), *Many Rivers to Cross; Cross border cooperation in River Management*. Delft: Eburon, 187 p.

Pigram, J.J., 2006. *Australia's Water resources; From Use to Management*. CSIRO Publishing, Collingwood (Australia), 223 p.

Provan, K.G. & Milward, H.B., 2001. Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review* 61, 414-423.

- Puri, S. & W. Struckmeier, 2010. Aquifer Resources in a Transboundary Context: A Hidden Resource? – Enabling the Practitioner to ‘See It and Bank It’ for Good Use. In: Earle, A., A. Jägerskog and J. Öjendal (Eds.), 2010. *Transboundary Water Management; Principles and Practice*. London/Washington: Earth Scan, p. 73-90.
- Raad voor het openbaar bestuur, 2008. *Besturen over grenzen; opgave voor alle bestuurslagen*. Advies aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 113 pp.
- Renner, T., D. Janssen en J. Knies, 2009. *Grensoverschrijdende Vechtvisie: de Vecht, een grenzeloze halfnatuurlijke rivier*. Of in het Duits: *Grenzüberschreitende Vechtetal-Strategie: die Vechte, ein grenzenloser lebendiger Fluss*. Gezamenlijke rapportage DHV en NWP in respectievelijk Amersfoort en Oldenburg.
- Riet van de, A.W.T., 2003. *Policy analysis in multi-actor policy settings: navigating between negotiated nonsense and superfluous knowledge*. PhD thesis, Technisch Universiteit Delft. Delft: Eburon Publishers.
- Sabatier, P.A., Focht, W., Lubell, M., Trachtenberg, Z., Vedlitz, A. and Matlock, M., 2005. *Swimming Upstream; Approaches to Watershed Management*. MIT Press, Cambridge London, 327 p.
- Salamé L. & P. van der Zaag, 2010. Enhanced Knowledge and Education Systems for Strengthening the Capacity of Transboundary Water Management. In: Earle, A., A. Jägerskog and J. Öjendal (Eds.), 2010. *Transboundary Water Management; Principles and Practice*. London/Washington: Earth Scan, p. 59-72.
- Schon, D.A., 1983. *The reflective Practitioner, How Professionals Think in Action*, New York: Basic Books.
- SGBP, 2009. *Internationaal Stroomgebiedbeheerplan 2009-2015 Werkgebied Rijndelta*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van VROM, Ministerium für Umwelt und Naturschutz (NRW) en Ministerium für Umwelt und Klimaschutz (Nds).
- Skias S. & A. Kallioras, 2007. Cross border co-operation and the problem of flooding in the Evros Delta. In: Wiering, M & J. Verwijmeren (eds.), *Many Rivers to Cross; Cross border cooperation in River Management*. Delft: Eburon, 187 p.
- Swanborn, P.G., 1982. *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek; Inleiding in ontwerpstrategieën*. Meppel: Boom.
- Swieringa J. & J. Jansen, 2005. *Gedoe komt er toch; Zin en onzin over*

organisatieverandering. Scriptum Management, 101 p.

Teisman, G.R., 1992. *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Den Haag: VUGA.

Teisman, G.R., 2000. Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds. *Public Administration*, 78(4), 937-956.

Tennekes, J., 1994. Communicatie en cultuurverschil. *M&O* 48(2): 130-143.

Traktaat, 1974. Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het 'Land' Nedersaksen in zake de Vecht en enig zijtakken. *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, jaargang 1974, nr. 62.

Tropp, H., 2007. Water governance: trends and needs for new capacity development. *Water Policy* 9: 19-30.

Turton, A.R., 2003. The hydropolitical dynamics of cooperation in Southern Africa: a strategic perspective on institutional development in international river basins. In: A.R. Turton, P. Ashton and T.E. Cloete (eds.). *Transboundary rivers, sovereignty, and development: Hydropolitical drivers in the Okavango River Basin*, AWIRU and Green Cross International, Pretoria and Geneva, pp. 83-103.

Turton, A.R. & A. Earle, 2005. Posy-apartheid institutional development in selected Southern African international river basins. In: C. Gopalakrishnan, C. Tortajada and A.K. Biswas (eds). *Water Resources Management – Structures, Evolution and Performance of Water Institutions*, Springer, Heidelberg, pp. 154-168.

Turton, A.R., H.J. Hattingh, G.A. Marel, D.J. Roux, M. Claassen and W.F. Strijdom (Eds.), 2007. *Governance as a Triangle: Government – Society – Science in Transition*. Springer Verlag, Berlin Heidelberg, 253 p.

Verschuren & Doorewaard, 2007. *Het ontwerpen van een onderzoek*. Uitgeverij LEMMA, Den Haag, 327 pp.

Verwijmeren, J. en M. Wiering, 2007. *Many Rivers to Cross; Cross border cooperation in River Management*. Delft: Eburon, 187 p.

Warner, J.F. & M. Zeitoun, 2008. International relations theory and water do mix: a response to Furlong's troubled water, hydro-hegemony and international relations. *Political Geography*, vol. 27, pp. 802-810.

Westley, F., 2002. The devil in the Dynamics: Adaptive Management on the

Front Lines (p. 333-360). In Gunderson, L.H. & C.S. Holling (eds.). *Panarchy; Understanding transformations in human and natural systems*. Island Press.

Whetten, D.A., 1982. Issues in conducting research. In: Rogers, D.L. and D.A. Whetten (eds) *Interorganizational coordination: theory, research and implementation*. Iowa State University Press: Ames.

Wolf, A.T., 1998. Conflict and cooperation along international waterways. *Water Policy*, vol. 1, no. 2, pp. 51-65.

Wolf, A.T., K. Stahl and M.F. Macomber, 2003a. Conflict and cooperation within international river basins: the importance of institutional capacity. *Water Resources Update*, vol. 125, pp. 31-40.

Wolf, A.T., S. Yoffe and M. Giordano, 2003b. International waters: identifying basins at risk. *Water Policy*, vol. 5, no.1, pp 29-60.

Wolf, A.T., A. Kramer, A. Carius and G.D. Dabelko, 2005. Managing water conflict and cooperation. In: *State Of The World: Redefining Global Security*, World Watch Institute, Washington, DC.

Yin, R.K., 1984. *Case study research: Design and methods*. Beverly Hills.

Yin, R.K., 1989. *Case study research: Design and Method* (rev.edn). Newbury Park, CA: Sage.

Samenvatting

Inleiding

In augustus 2009 was grensoverschrijdend waterbeheer het onderwerp van de jaarlijkse *World Water Week* in Stockholm. Veel van de typische vraagstukken die bij grensoverschrijdende waterbeheer behoren zijn daar aan de orde geweest. In Stockholm is onder andere gesproken over grensoverschrijdend waterbeheer in relatie tot vrede en ontwikkeling. Geschillen over water treden wel op, maar blijken zich maar zelden tot grotere conflicten te ontwikkelen omdat dit het gebruik van de resource zelf in gevaar zou brengen (Wolf 1998). In gevallen van waterschaarste, waar de kans op geschillen tussen staten ogenschijnlijk het grootst lijkt, is vaak juist sprake van meer samenwerking. Deze samenwerking wordt bevorderd en verbeterd door instituties zoals wetten, overeenkomsten, organisaties en ingesloten gebruiken. Deze formele dan wel informele instituties bieden namelijk een platform om geschillen te bediscussiëren en in goede harmonie op te lossen en kunnen leiden tot een duurzame ontwikkeling van gezamenlijke water resources. Grensoverschrijdende wateren kunnen op deze wijze routes van samenwerking tussen staten worden die bijdragen aan duurzame sociaaleconomische ontwikkeling en regionale integratie (Earle e.a., 2010). Ook is in Stockholm gesproken over de noodzaak om andersoortige watermanagers op te leiden. Grensoverschrijdend waterbeheer is gebaseerd op een ingewikkelde combinatie van kennis, politiek en communicatie, en kent dusdanig veel facetten dat het niet realistisch is te veronderstellen dat managers zelf al deze facetten tot in detail beheersen. Watermanagers op het gebied van grensoverschrijdend waterbeheer zullen daarom in hun werk veel moeten samenwerken met meer specialistische collega's en/of ingehuurde specialisten. Voor de watermanagers zelf geldt dat er een verschuiving nodig is, van meer β -georiënteerde naar meer γ -georiënteerde managers (Salamé & Van der Zaag, 2010).

Probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek luidt: "Op welke wijze kan grensoverschrijdende regionale samenwerking in het kader van internationaal waterbeheer tot ontwikkeling worden gebracht?" Met de beantwoording van deze vraag wordt ernaar gestreefd de volgende doelstellingen te bereiken: a) wetenschappelijk gezien kennis te vergaren over hoe grensoverschrijdende regionale samenwerking tot ontwikkeling kan worden gebracht, en b) degenen die zich in de praktijk met grensoverschrijdend waterbeheer bezighouden een theoretisch kader te verschaffen voor het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden.

Onderzoeksvragen

Aan de hand van de probleemstelling zijn vijf onderzoeksvragen geformuleerd. Tabel 1 geeft een overzicht van de onderzoeksvragen.

Nr.	Onderzoeksvraag
I	Welke fases kunnen worden onderscheiden bij het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking?
II	Wat zijn succes- en faalfactoren bij het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking?
III	Op welke wijze kunnen samenwerkingsprocessen tussen organisaties op gang gebracht en aangestuurd worden?
IV	Op welke wijze kunnen samenwerkingsverbanden van organisaties vorm worden gegeven?
V	Op welke wijze kan worden omgegaan met de effecten van staatsgrenzen?

Tabel 1 Overzicht van de onderzoeksvragen

Focus van het onderzoek

In dit onderzoek gaat het om grensoverschrijdende regionale samenwerking in het kader van internationaal waterbeheer. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in drie niveaus van samenwerking, namelijk samenwerking op *operationeel* niveau, op *beleidsmatig* niveau en op *organisatieniveau*. Dit onderzoek is primair gericht op samenwerking op beleidsmatig niveau.

De term grensoverschrijdende *regionale* samenwerking duidt op de onderlinge samenwerking tussen waterbeheerders aan weerszijden van de grens en soms ook om de relatie van deze waterbeheerders met andere belanghebbende organisaties in de regio. Het gaat dus om grensoverschrijdende samenwerking tussen organisaties met een regionale oriëntatie en niet om de samenwerking tussen organisaties met een nationale of een internationale oriëntatie die zich bezig houden met grensoverschrijdende samenwerking tussen regio's. Dit betekent overigens niet dat organisaties met een nationale of internationale oriëntatie niet bij grensoverschrijdende samenwerking in de regio betrokken zouden kunnen zijn.

Aan grensoverschrijdende samenwerking zoals bedoeld in dit onderzoek kunnen uiteenlopende aanleidingen ten grondslag liggen. Afhankelijk van de aanleiding is er in de regel een organisatie of een persoon die zich verantwoordelijk voelt of die verantwoordelijk is gesteld voor de *ontwikkeling* van de samenwerking. In aansluiting bij het spraakgebruik en de praktijk wordt in dit onderzoek de term *trekker* gebruikt als een soort van verzamelbegrip voor *personen* die aan de *ontwikkeling* van

samenwerkingsverbanden tussen organisaties trekken en die daarmee in meer of mindere mate ook *sturing geven* aan de ontwikkeling ervan.

De aard van de ontwikkelde theorie

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt gebruik gemaakt van een theoretisch kader. Dit kader heeft de vorm van een handelingstheorie voor het tot stand brengen en aansturen van grensoverschrijdende regionale samenwerking en is bedoeld voor trekkers van grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden. Deze *Crossing Borders theorie* is geen conventionele theorie die een verband legt tussen oorzaak en gevolg, ook heeft de theorie geen voorspellend karakter! Zoals reeds genoemd is de ontwikkelde theorie bedoeld ter ondersteuning van trekkers op het gebied van grensoverschrijdend regionaal waterbeheer bij het tot stand brengen en aansturen van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Het is 'common practice' dat ten behoeve van de *beheeraspecten van waterbeheer* gebruik wordt gemaakt van decision-support systemen. Geleidelijk groeit echter het besef dat vanwege het complexe en dynamische karakter van water management processen, en grensoverschrijdende processen in het bijzonder, er aanvullende handelingstheorie nodig is. Handelingstheorie gericht op de *samenwerkingsaspecten van grensoverschrijdend waterbeheer*. Geen 'handboek soldaat' theorie in de zin van 'indien dit, doe dan dat ...', maar een flexibele handelingstheorie die trekkers voor elk stadium van samenwerking zinvolle aandachtspunten en mogelijkheden biedt. Dit is hoe de ontwikkelde theorie bedoeld is. Het resultaat is een procesvoeringondersteunend (in het geval van een trekkers: handelingsondersteunend) systeem voor complexe en langdurige processen.

De structuur van de ontwikkelde theorie

Bij het uitwerken van de theorie is getracht een goede balans te vinden tussen de complexiteit van de materie enerzijds en de toepasbaarheid van de theorie anderzijds. Dit heeft geresulteerd in een theorie die is opgehangen aan een achttal thema's. Tabel 2 geeft inzicht in de globale structuur van de ontwikkelde theorie. Links staan de onderzoeksvragen en rechts de met deze vragen corresponderende acht thema's met daaraan gekoppeld een korte toelichting op de betreffende thema's.

<i>Vraag</i>	<i>Thema</i>
I. Welke fases kunnen worden onderscheiden bij het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking?	1. Het ontwikkelingspatroon. Dit wordt in de ontwikkelde theorie beschreven met behulp van een groeimodel dat vijf opeenvolgende kenmerkende ontwikkelingsfasen onderscheidt.
II. Wat zijn succes- en faalfactoren bij het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking?	2. Succes- en faalfactoren. In de ontwikkelde theorie wordt onderscheid gemaakt in <i>algemeen geldende</i> en <i>scenariospecifieke</i> factoren. Laatstgenoemde factoren zijn gekoppeld aan de scenario's die worden ingezet bij het toetsingsgereed maken van de ontwikkelde theorie.
III. Op welke wijze kunnen samenwerkingsprocessen tussen organisaties op gang gebracht en aangestuurd worden?	3. Op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen. Samenwerkingsprocessen kunnen <i>in principe</i> op gang gebracht en aangestuurd worden door ze als veranderingsprocessen te benaderen. Prikkel tot verandering zijn daarbij van belang. Bijsturen kan erg lastig zijn, daarom is er in de ontwikkelde theorie voor gekozen om gebruik te maken van elementen uit de theorie voor het aansturen van veranderingsprocessen bij enkelvoudige organisaties. In aanvulling hierop moeten trekkers dan wel kennis hebben van <i>netwerkgerelateerde strategieën</i> en <i>samenwerkinggerelateerde</i> thema's die kunnen gaan spelen wanneer een samenwerkingsproces eenmaal op gang is gebracht.
IV. Op welke wijze kunnen samenwerkingsverbanden van organisaties vorm worden gegeven?	4. Tot stand brengen van samenwerkingsverbanden. Hiervoor wordt in de ontwikkelde theorie een instrument aangereikt waar trekkers gebruik van kunnen maken.
	5. Doorontwikkelen van samenwerkingsverbanden. Hiervoor wordt in de ontwikkelde een instrument aangereikt waar trekkers gebruik van kunnen maken.
	6. Omgaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid. Hiervoor wordt in de ontwikkelde theorie een instrument aangereikt waar trekkers gebruik van kunnen maken.
	7. Omgaan met de impact van bestuurders. Hiervoor worden in de ontwikkelde theorie twee instrumenten aangereikt waar trekkers gebruik van kunnen maken.
V. Op welke wijze kan worden omgegaan met de effecten van staatsgrenzen?	8. Omgaan met de effecten van staatsgrenzen. Grenzen tussen staten gaan gepaard met allerlei <i>overgangen</i> , bijvoorbeeld in taal, in cultuur of in de wijze waarop het publieke bestuur is opgebouwd. Om hiermee om te gaan wordt gebruik gemaakt van het in het zogenaamde <i>boundary work concept</i> . In de ontwikkelde theorie worden de overgangen beschreven die als mogelijk kritisch worden beschouwd voor grensoverschrijdend waterbeheer. Ook worden instrumenten aangereikt waar trekkers gebruik van kunnen maken wanneer deze overgangen daadwerkelijk spelen.

Tabel 2 De globale structuur van de ontwikkelde theorie

Zoals reeds genoemd is bij het uitwerken van de theorie getracht een goede balans te vinden tussen de complexiteit van de materie enerzijds en de toepasbaarheid van de theorie anderzijds. In dat verband is het hoofdproces, dit is het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking, onderverdeeld in drie deelprocessen:

- het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen;
- het vormgeven van samenwerkingsverbanden;
- het omgaan met de effecten van staatsgrenzen.

Deze deelprocessen hangen nauw met elkaar samen en vormen als het ware *drie verschillende perspectieven* van waaruit *doorlopend* naar het hoofdproces dient te worden gekeken. De drie perspectieven representeren achtereenvolgens de *procesmatige* kant, de *organisatorische* kant en de *grensoverschrijdende* kant van het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking. In tabel 2 worden de bovengenoemde drie deelprocessen gerepresenteerd door de vragen III t/m V in de linker kolom. Deze drie vragen vertegenwoordigen in die zin de drie bovengenoemde perspectieven van waaruit trekkers doorlopend naar het hoofdproces dienen te kijken. Vertaald naar de thema's in de rechter kolom van tabel 2 betekent dit dat trekkers zich bij hun werkzaamheden doorlopend in meer of mindere mate met de thema's 3 t/m 8 bezig dienen te houden: als jongleurs, die zes ballen in de lucht moeten houden. Doen de overige thema's dan niet mee? Ja wel, maar op een ander manier. Zo fungeren de thema's 1 en 2 meer als een referentiekader voor trekkers, en is thema 9 meer een afgeleide van de thema's 3 t/m 8.

Onderzoeksopzet

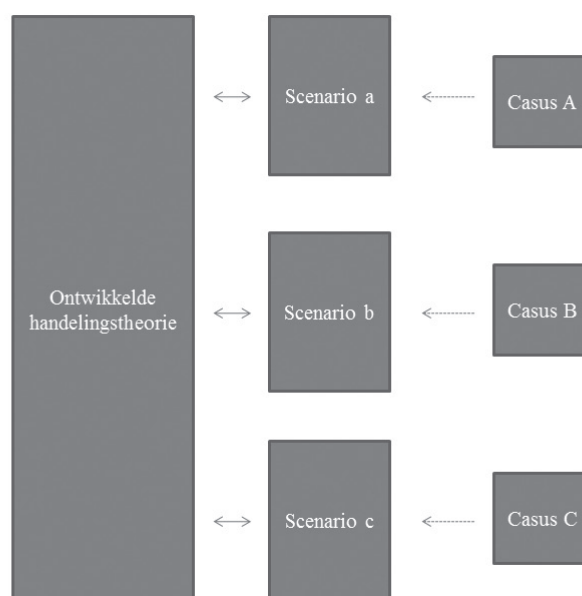
Door de aard van de ontwikkelde theorie kan deze niet direct op "juistheid" worden onderzocht maar wel worden gerelateerd aan enkele cases van het soort waarvoor deze bedoeld is. Dit gebeurt via de begrippen *kwaliteit* en *toepasbaarheid*:

- "kwaliteit" in de zin dat de theorie a) relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden en b) in potentie meerwaarde aan trekkers biedt: meerwaarde in de zin dat de theorie bestaande inzichten ordent of nieuwe inzichten genereert.
- "toepasbaar" in de zin dat de theorie a) begrijpelijk is en b) herkenbaar is: herkenbaar in de zin dat trekkers in staat zijn om de inhoud van de theorie te relateren aan de aspecten van de praktijksituatie waarvoor deze bedoeld is.

De kwaliteit en de toepasbaarheid van de ontwikkelde theorie zijn verkend met behulp van drie casestudies. Omdat rechtstreekse toetsing van de kwaliteit van de theorie niet mogelijk was, is een tussenstap ingebouwd waarin de ontwikkelde theorie alsnog gereed wordt gemaakt voor *verkenning* en *partiële toetsing*. Deze tussenstap bestaat uit een verbijzondering van de ontwikkelde theorie voor een drietal min of meer standaard scenario's van grensoverschrijdend regionaal waterheer.

In figuur 3 is een overzicht gegeven van de procesarchitectuur van het empirische deel van het onderzoek. Uitgangspunt in de figuur is de ontwikkelde theorie. De interface

met de casuïstiek wordt gevormd door de verbijzonderde versies van de ontwikkelde theorie. Er hebben verbijzonderingen voor drie scenario's plaatsgevonden, namelijk voor de scenario's a, b en c. Geheel rechts in de figuur staan een drietal casussen op het gebied van grensoverschrijdende regionaal waterbeheer die in redelijke mate overeenkomen met de genoemde scenario's waar de theorie voor verbijzonderd is, dit zijn de casussen A, B en C.



Figuur 3 Overzicht van de architectuur van het empirische deel het onderzoek

Met behulp van de casestudies is onderzocht of de voor de scenario's a, b en c verbijzonderde versies van de handelingstheorie toepasbaar zouden zijn geweest voor de trekkers van de betreffende grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Dit is steeds in twee stappen onderzocht, bijvoorbeeld in geval van scenario c:

- In de eerste stap zijn de verschillende onderdelen van de voor scenario c verbijzonderde versie van de handelingstheorie onderzocht aan de hand van een casus die in redelijke mate overeenkomt met scenario c, namelijk aan de hand van casus C. Met behulp van deze stap wordt gecontroleerd of er reden is om te veronderstellen dat de voor scenario c verbijzonderde versie van de handelingstheorie niet juist zou zijn. Niet juist in de zin dat de theorie niet relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden of dat de theorie geen bestaande inzichten ordent en ook geen nieuwe inzichten genereert.
- In de tweede stap is de toepasbaarheidvraag aan de hand van een viertal vragen rechtstreeks aan de trekker uit casus C gesteld. Op deze wijze is een rechtstreeks antwoord verkregen op de vraag of de voor scenario c verbijzonderde versie van de handelingstheorie vanuit het eigen perspectief toepasbaar zou zijn geweest voor de trekkers uit casus C.

In geval uit het bovenstaande blijkt dat de voor scenario c verbijzonderde versie van de handelingstheorie toepasbaar is voor de trekker uit casus C, dan zegt dat nog niets over de toepasbaarheid van de voor scenario c verbijzonderde versie van de handelingstheorie in andere situaties van grensoverschrijdende regionaal waterbeheer. Alvorens hier een uitspraak over te kunnen doen zal de toepasbaarheid van de voor scenario c verbijzonderde versie van de handelingstheorie eerst voor veel meer casussen die in redelijke mate met scenario c overeenkomen moeten worden onderzocht. Dezelfde redentatie geldt voor de scenario's a en b in relatie tot de casussen A en B.

In geval uit casestudie C blijkt dat er geen reden is te veronderstellen dat de voor scenario c verbijzonderde versie van de theorie niet juist zou zijn, dan zegt dat nog niet veel over de kwaliteit van de algemene theorie op zich. In dat geval is de conclusie ten aanzien van de algemene theorie dat er op grond van casestudie C er geen reden is te veronderstellen dat deze theorie niet juist zou zijn.

Een overeenkomstige conclusie kan ook de uitkomst zijn van casestudie A en B, indien deze casestudies afzonderlijk van de andere twee casestudies worden beschouwd. Wanneer casestudies A, B en C echter gezamenlijk worden beschouwd dan verschuift de conclusie van 'er geen reden is om te verstellen dat de theorie niet juist zou zijn' richting 'het lijkt erop dat deze theorie redelijk in elkaar zit' en verdere overweging waard is. Op deze wijze wordt een indruk verkregen van de kwaliteit van de ontwikkelde theorie en wordt de toepasbaarheid ervan geïllustreerd aan de hand van de drie casestudies. Desondanks zal verder onderzoek nodig blijven.

Verkenning van de kwaliteit en de toepasbaarheid van de ontwikkelde theorie

Zoals aangegeven in figuur 3 zijn de kwaliteit en de toepasbaarheid van de verbijzonderde versies van de theorie verkend aan de hand van een drietal casestudies. De daarbij gehanteerde casussen betreffen samenwerkingsverbanden ten behoeve van grensoverschrijdend regionaal waterbeheer en zijn alle drie afkomstig uit het Duits-Nederlandse stroomgebied van de rivier de Vecht. Tabel 4 geeft een overzicht van de gehanteerde scenario's en de casussen.

<i>Scenario</i>	<i>Casus</i>
Scenario a: dit is de situatie waarin regionale partijen in reactie op probleemdruk aan beide zijden van de grens vrijwillig deelnemen aan een van bovenaf georganiseerd samenwerkingsverband zonder dat er sprake is van een prikkel tot samenwerking.	De grensoverschrijdende subcommissie Vecht-Dinkel
Scenario b: dit is de situatie waarin regionale partijen aan beide zijden van de grens verplicht deelnemen aan een van bovenaf georganiseerd samenwerkingsverband waarbij beleids- en institutionele druk als prikkel tot samenwerking fungeert.	De grensoverschrijdende werkgroep DeltaRhein
Scenario c: dit is de situatie waarin regionale partijen aan beide zijden van de grens vrijwillig deelnemen aan een in de regio ontstaan samenwerkingsverband waarbij besef van gemeenschappelijke kansen als prikkel tot samenwerking fungeert.	Het project grensoverschrijdende Vechtvisie

Tabel 4 Overzicht van de gehanteerde scenario's en casussen

Uit de uitgevoerde casestudies blijkt dat in geen van de drie verbijzonderde versies van de ontwikkelde theorie aanwijzingen zijn gevonden die doen veronderstellen dat de resultaten van de betreffende verbijzondering niet juist zijn. Wel worden de nodige kanttekeningen bij deze conclusie geplaatst. Daarnaast blijkt uit de uitgevoerde casestudies dat in geval van alle drie casestudies, de verbijzonderde versie van de theorie toepasbaar zou zijn geweest vanuit het perspectief van de betreffende trekker(s). Deze uitspraak over de toepasbaarheid van de drie verbijzonderde versies van de theorie reikt echter niet verder dan de in de casestudies gehanteerde drie casussen. Aan de hand van figuur 3 wordt geconcludeerd dat, op grond van wat hierboven is gezegd over de kwaliteit en de toepasbaarheid van de drie verbijzonderde versies van de theorie, er geen reden is te veronderstellen dat de achterliggende theorie niet juist zou zijn. Deze uitspraak is nog weinig 'hard' omdat deze slechts berust op drie verschillende casussen.

Beantwoording van de onderzoeksvragen

Bij de beantwoording van de vijf onderzoeksvragen uit tabel 1 is gebruik gemaakt van de ontwikkelde theorie, waarvan de kwaliteit en de toepasbaarheid is verkend met behulp van de reeds eerder genoemde drie casestudies.

Het antwoord op de onderzoeksvragen wordt derhalve gevormd door de ontwikkelde theorie op zich. Hierbij dient wel in acht te worden genomen wat in de bovenstaande sectie is gezegd ten aanzien van het nog weinig harde karakter van de uitspraken over de kwaliteit van de theorie en dat hetgeen is gezegd over de toepasbaarheid van de verbijzonderde versies van de theorie alleen maar geldt voor de gehanteerde casussen.

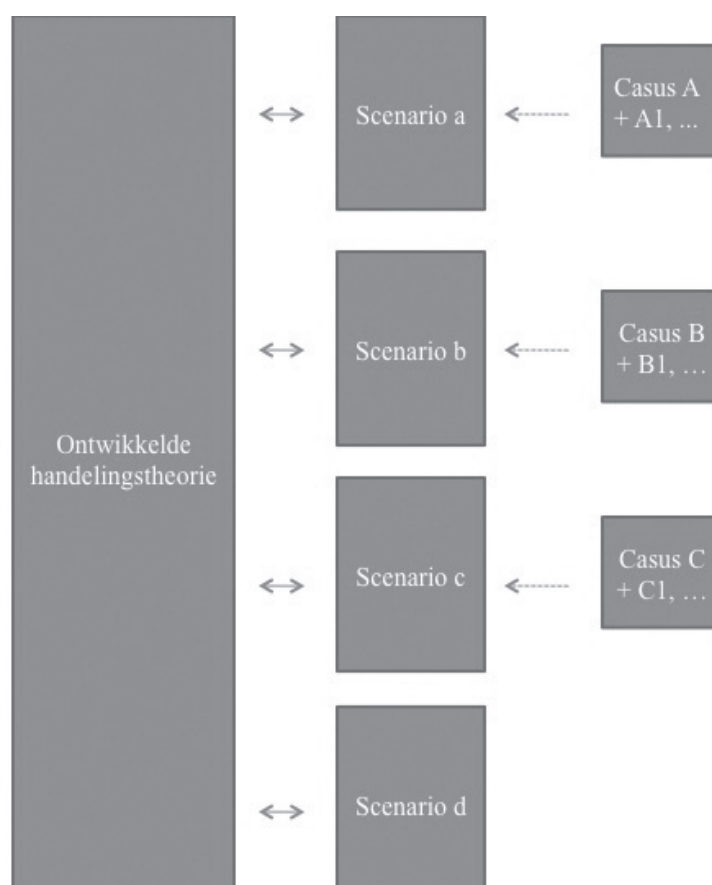
De relevantie van de theorie voor de praktijk

De bewijsvoering voor de kwaliteit en toepasbaarheid van de ontwikkelde theorie voor de praktijk in dit explorierend onderzoek is nog erg beperkt. Deze relevantie kan worden vergroot door aanvullend bewijs te vergaren omtrent de kwaliteit en de toepasbaarheid van de theorie. De manier waarop dit zou kunnen wordt geïllustreerd aan de hand van het in figuur 5 opgenomen schema.

In figuur 5 valt de in figuur 3 beschreven procesarchitectuur van het empirische deel van het uitgevoerde onderzoek te herkennen. Uit het uitgevoerde onderzoek is gebleken dat in geval van alle drie in het onderzoek gehanteerde casussen, dit betreft de casussen A, B en C, de verbijzonderde versie van de theorie toepasbaar zou zijn geweest voor de betreffende trekker(s). Deze uitspraak over de toepasbaarheid van de drie verbijzonderde versies van de theorie reikt echter niet verder dan de drie casussen zelf. Door de kwaliteit en de toepasbaarheid van de verbijzonderde versies van de theorie (de een na rechtse kolom in figuur 5) te verkennen met behulp van andere casussen uit de meest rechtse kolom van figuur 5 (A1, ... en/of B1, ... en/of C1, ...) kan de reikwijdte van uitspraken over de toepasbaarheid van de verbijzonderde versies van de theorie worden vergroot. Hetzelfde geldt voor bewijsvoering met behulp van andersoortige onderzoeksmethoden waarbij meer toetsend in plaats van explorierend wordt onderzocht. Onderzoeksmethoden waarbij wordt onderzocht of gebruikers feitelijk iets met de ontwikkelde theorie opschieten of dat ze dat denken. In principe kan dit proces ermee eindigen dat de voor de drie min of meer standaard *scenario's* van grensoverschrijdend regionaal waterbeheer (a, b en c) verbijzonderde versies van de ontwikkelde theorie gelden, die toepasbaar zijn voor allerhande casussen van grensoverschrijdend regionaal waterbeheer die met deze scenario's overeenkomen.

Uit het uitgevoerde onderzoek is gebleken dat er op grond van de aan de hand van de casussen A, B en C verrichte casestudies er geen aanwijzingen zijn gevonden die doen veronderstellen dat de ontwikkelde theorie niet juist zou zijn. Niet juist in de zin dat de theorie niet relevant is voor de issues en contexten die zich in de casus voordeden of dat de theorie geen bestaande inzichten ordent en ook geen nieuwe inzichten genereert. Eerder is al genoemd dat deze uitspraak nog weinig 'hard' is. Er zijn twee voor de hand liggende routes om de reikwijdte van deze uitspraak te vergroten. De eerste route is om bij de in de bovenstaande alinea voorgestelde verkenning met behulp van casussen uit de reeks A1, ... en/of B1, ... en/of C1, ... ook casussen van buiten de Duits-Nederlandse grensregio te kiezen. Wanneer zou blijken dat de verbijzonderde versies van de theorie ook voor samenwerkingsverbanden op het

gebied van grensoverschrijdend regionaal waterbeheer elders in de wereld toepasbaar zijn, dan versterkt dit het vertrouwen in de kwaliteit van de ontwikkelde theorie. De tweede route om de reikwijdte van de uitspraak over de kwaliteit van de ontwikkelde theorie te vergroten is door de ontwikkelde theorie te verbijzonderen voor een nog ander scenario van grensoverschrijdend regionaal waterbeheer dan de scenario's a, b en c zoals gehanteerd uit dit onderzoek. Een dergelijk scenario wordt weergegeven door scenario d rechtsonder in figuur 5. Wanneer de voor scenario d verbijzonderde versie van de ontwikkelde theorie toepasbaar zou blijken te zijn in geval van een casus die overeenkomt met scenario d, dan versterkt dit eveneens het vertrouwen in de kwaliteit van de ontwikkelde theorie.



Figuur 5 Mogelijkheden om aanvullend bewijs omtrent de theorie te vergaren

Ook hier geldt dat triangulatie, aanvullende 'bewijsvoering' met behulp van andersoortige onderzoeksmethoden zoals hierboven reeds genoemd, het vertrouwen in de kwaliteit van de ontwikkelde theorie eveneens kan versterken.

Praktijktheorie

De ontwikkelde theorie is een handelingstheorie, bedoeld voor trekkers van grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden. Dit type theorieën wordt

ook wel aangeduid als *practitioners theory* of *praktijktheorie*. Het feit dat een theorie bedoeld is voor gebruik in de praktijk door beoefenaars, maakt een dergelijke theorie nog geen *handboek soldaat* voor beoefenaars. Huxam & Vangen (2006) laten op dit punt niets aan duidelijkheid te wensen over, zij zien hun eigen praktijktheorie voor het managen van samenwerking tussen organisaties als een *grondslag* voor de eigen interpretatie van beoefenaars van het trekkersvak. Deze visie is gebaseerd op hoe de genoemde auteurs tegen het managen van samenwerking aankijken: als een *inexacte kunst* waar *veel eigen interpretatie* bij komt kijken. Er vanuit gaande dat deze kijk op het managen van samenwerking tussen organisaties steekhoudend is, kan het managen van samenwerking tussen organisaties in een grensoverschrijdende context zondermeer ook als een inexacte kunst gezien worden waar minstens en zometeen meer eigen interpretatie bij komt kijken. Dit impliceert dat de informele betekenis van de ontwikkelde theorie voor de praktijk omvangrijker is dan de formele betekenis. Zolang de theorie maar wordt gebruikt als grondslag voor doordachte beoefening van het trekkersvak en verdere verbetering door ervaring en leerprocessen is deze ook toepasbaar voor andere trekkers dan de trekkers van de in dit onderzoek gehanteerde casussen. Voor trekkers die kennis willen nemen van de ontwikkelde theorie komt in de eerste helft van 2012 een gebruikersgerichte versie beschikbaar.

Zijn er bijzondere aandachtspunten die trekkers in acht dienen te nemen wanneer zij de theorie als grondslag voor een doordachte beoefening van hun vak willen gaan gebruiken? Ja, er zijn twee belangrijke aandachtspunten. De eerste is meer algemeen: de ontwikkelde theorie is nog jong en nog weinig aan de hand van praktijkcasussen verkend. Trekkers doen er daarom goed aan om de ontwikkelde theorie met een kritische blik te benaderen. Het tweede aandachtspunt is meer specifiek en betreft de in de ontwikkelde theorie gehanteerde strategieën voor het op gang brengen en aansturen van samenwerkingsprocessen (zie tabel 2, punt III). Hierbij wordt primair gebruik gemaakt van veranderstrategieën en wordt waar nodig in aanvulling daarop gebruik gemaakt van netwerkgerelateerde strategieën en beschikbare kennis over samenwerkinggerelateerde thema's. Deze aanpak is het resultaat van het zoeken naar een goede balans tussen de complexiteit van de materie enerzijds en de toepasbaarheid van de theorie anderzijds. Trekkers dienen zich te realiseren dat de onderbouwing van deze aanpak op dit moment nog niet verder reikt dan hetgeen in dit onderzoek is beschreven.

Ter afsluiting

Deze samenvatting wordt afgesloten met een citaat van een van de geïnterviewde trekkers. Waarom dit citaat? Omdat het veel zegt over hoe het er in de praktijk aan

toe gaat en wat het perspectief voor de ontwikkelde theorie zou kunnen zijn. Deze trekker over de ontwikkelde theorie: “Ik vind hem goed, ... bruikbaar. Ik denk dat er leuke dingen in zitten. Niet te theoretisch, niet te hoogdravend, maar meer praktische reminders in de zin van ‘hé, het is goed om daar of daar even aan te denken’. Vaak doe je dingen intuïtief, maar het is best goed om met dit soort praktische tips bij de hand er naar te kijken en te zeggen: oh ja, waar zitten we in het proces, hebben we ‘dat’ al gedaan? En het is niet super ingewikkeld, als het te ingewikkeld is werkt het toch niet.”

Summary

Introduction

In August 2009, cross-border water management was the subject of the annual *World Water Week* in Stockholm. Many of the typical issues involved in cross-border water management, were discussed there at length. Among others, the relationship between cross-border water management and peace and development was one of the topics in Stockholm. Water disputes have occurred, but rarely seem to develop to greater conflicts, since this might put the use of the resource itself at risk (Wolf 1998). In cases of water scarcity, where the likelihood of disputes between states might be greater, there appears to be more evidence of cooperation. This cooperation is promoted and enhanced by institutions such as laws, agreements, organisations and customary practices. These formal or even informal institutions offer a platform where disputes can be discussed and be settled in good harmony and may lead to a sustainable development of shared water resources. This way, cross-border water ways can become the route for cooperation between states, which contributes to sustained social-economical development and regional integration (Earle e.a. 2010). Other topics in Stockholm were the necessity to educate different water-managers. Cross-border water management is based on an intricate combination of knowledge, politics and communications and therefore has so many facets that it is unrealistic to assume that managers themselves are able to control all these facets in detail. Water managers in the area of cross-border water management will therefore have to work together with skilled specialist colleagues and / or hired specialists. For the water managers themselves, a shift is needed from β -oriented to increasingly γ -oriented managers (Salamé & Van der Zaag, 2010).

Thesis

The thesis of this research reads: "In which way can cross-border regional cooperation be developed, within the framework of international water management?" Efforts to answer this question should pursue achievement of the following objectives: a) gathering scientifically based knowledge on the way cross-border regional cooperation can be developed, and b) providing a theoretic framework for the people who work in cross-border water management practice, in order to support them in developing cross-border cooperative partnerships.

Research questions

Based on the thesis, five research questions have been formulated. Table 1 presents an overview of the research questions.

No.	Research question
I	What phases can be distinguished in developing cross-border regional cooperation?
II	What are success and failure factors in enabling the development of cross-border regional cooperation?
III	How can cooperation processes between organizations be initiated and managed?
IV	How can we model the cooperative partnerships for organisations?
V	How can we handle the effects of state borders?

Table 1 Overview of research questions

Defining the research area

This research focuses on cross-border regional cooperation within the framework of international water management. Three levels of cooperation are distinguished - cooperation at *operational* level, at *policy* level and at *organizational* level. This research is primarily focussed on cooperation at policy level.

The term cross-border *regional* cooperation indicates the mutual cooperation between water management organisations on both sides of the border and sometimes the relationship of these organisations with other stakeholder organisations in the region. We are addressing cross-border cooperation between organisations with a regional orientation and not cooperation between organisations with a national or an international orientation dealing with cross-border cooperation between regions. However, this does not imply that organisations with a national or an international orientation can not be involved in cross-border cooperation in the region.

Cross-border cooperation as referred to in this research may have different underlying motives. Depending on the motive, there usually is an organisation or a person who feels responsible, or is made responsible for the *development* of the cooperation. In pursuance of the terminology and current practices, we will use the term *pioneer* as a kind of collective term for *persons* involved in the *development* of cooperative partnerships between organisations and thereby *driving*, to a greater or lesser extent, the direction of this development.

The nature of the theory developed

In answering the research questions we will be using a theoretical framework. This framework is presented as a theory of action for creating and managing cross-border regional cooperation and is intended to be used by pioneers of cross-border regional cooperative partnerships. This *Crossing Borders Theory* is not a conventional theory connecting cause and consequence, nor does it possess predictive qualities!

As mentioned before, the theory developed is intended as support for pioneers in the area of cross-border regional water management in their efforts to establish and manage cross-border cooperative partnerships. It is common practice to use decision-support systems when dealing with *control aspects of water management*. It gradually becomes clear, that due to the complex and dynamic character of water management processes, and cross-border processes in particular, an additional theory of action is needed. Theory of action aimed at *cooperative aspects of cross-border water management*. Not an ‘army manual’ kind of theory, in terms of ‘if this, do that...’, but a flexible theory of action offering pioneers significant points of attention and options for each stage of cooperation. This is the purpose of the developed theory. The result is a system which is supportive of managing (and performing in the case of pioneers) complex and long term processes.

The structure of the developed theory

During elaboration of the theory, the objective was to find a good balance between the complexity of the matter on one hand and the applicability of the theory on the other. This resulted in a theory divided into eight themes. In table 2 we see the broad structure of the developed theory. To the left we find the research questions and to the right we see the eight corresponding themes, including a short explanation of the themes in question.

<i>Question</i>	<i>Theme</i>
I. What phases can be distinguished in developing cross-border regional cooperation?	<i>1. The development pattern.</i> In the developed theory this is illustrated by using a growth model that distinguishes five successive characteristic stages of development.
II. What are success and failure factors in enabling the development of cross-border regional cooperation?	<i>2. Success and failure factors.</i> The developed theory makes a distinction between <i>generally applicable</i> and <i>scenario-specific</i> factors. The latter factors are linked to the scenarios used to prepare the developed theory for evaluation.
III. How can cooperation processes between organizations be initiated and managed?	<i>3. Initiating and managing cooperation processes.</i> <i>Principally</i> , cooperation <i>processes</i> can be initiated and managed by approaching them as change processes. Stimuli for change are important in that respect. Adjustment can be very cumbersome, therefore the choice was made to use elements from the theory for managing and driving change processes in single organizations. In addition, pioneers will need to have knowledge on <i>network-related strategies and cooperation-related</i> themes that might become an issue once the cooperation process is initiated.

IV. How can we model the cooperative partnerships for organisations?	4. Establishing cooperative partnerships. The developed theory provides pioneers with a tool to establish this objective.
	5. Further development of cooperative partnerships. The developed theory provides pioneers with a tool to establish this objective.
	6. Handling possible issues for joint policies. The developed theory provides pioneers with a tool to establish this objective.
	7. Handling the impact of administrators or executives. The developed theory provides pioneers with two tools to establish this objective.
V. How can we handle the effects of state borders?	8. Handling the effects of state borders. Borders between states or countries involve various <i>transitions</i> , for example in language, culture or the structure of public administration. In order to handle these, we use the so-called <i>boundary work concept</i> . The developed theory describes the transitions that are considered critical in relation to cross-border water management. We also provided tools for pioneers to use when these transitions become manifest.

Table 2 The overall structure of the developed theory

As mentioned before, during elaboration of the theory, the objective was to find a good balance between the complexity of the matter on one hand and the applicability of the theory on the other. In that respect we have divided the main process, which is enabling the development of cross-border regional cooperation, into three sub-processes:

- initiating and managing cooperation processes;
- designing cooperative partnerships;
- handling the effects of borders between states or countries.

These sub-processes are closely connected and combine *three different perspectives* from which the main process is *continuously* to be observed or monitored. The three perspectives represent subsequently the *process-oriented*, *organizational* and *cross-border* aspects of developing cross-border regional cooperation. In table 2, the above-mentioned three sub-processes are represented by questions III to V in the left column. These three questions represent in this sense the three above mentioned perspectives from which pioneers continuously need to look at the main process. Translated to the themes in the right column of table 2, this means that pioneers must, continuously and to a greater or lesser extent, be involved in handling the issues in themes 3 to 8 - as jugglers, who constantly need to keep six balls in the air. The other themes are not included? Yes they are, but in a different way. Themes 1 and 2 will serve more as reference for pioneers, and theme 9 is almost a derivative from the themes 3 to 8.

Research design

Due to the nature of the developed theory, it cannot be researched for ‘accuracy’ but it can be related to various cases for which it was intended. This is done through the concepts of *quality and applicability*:

- “quality” in the sense that the theory a) is relevant for the issues and contexts presented in the case and b) potentially offers added value to the pioneers - added value in the sense that the theory will organize new insights or will generate new insights.
- “applicable” in the sense that the theory is a) comprehensible and b) recognizable - this in the sense that the pioneers are able to relate the contents of the theory to the aspects of the effective situations it applies to.

Three case studies were used to explore the quality and the applicability of the developed theory of action. Since direct evaluation of the quality of the theory could not be done, we introduced an intermediate step, in which the developed theory is yet to be prepared for exploration and *partial evaluation*. This intermediate step consists of differentiations for the developed theory into three more or less standard scenarios of cross-border regional water management.

Figure 3 is an overview of the process architecture of the empirical part of the research. The starting point in the figure is the developed theory. The interface with the presented cases are the differentiated versions of the developed theory. The theory was differentiated for the three scenarios (a, b and c). At the far right in the figure there are three cases in the area of cross-border regional water management which are reasonably consistent with the cited scenarios for which differentiation took place, these are the cases A, B and C.

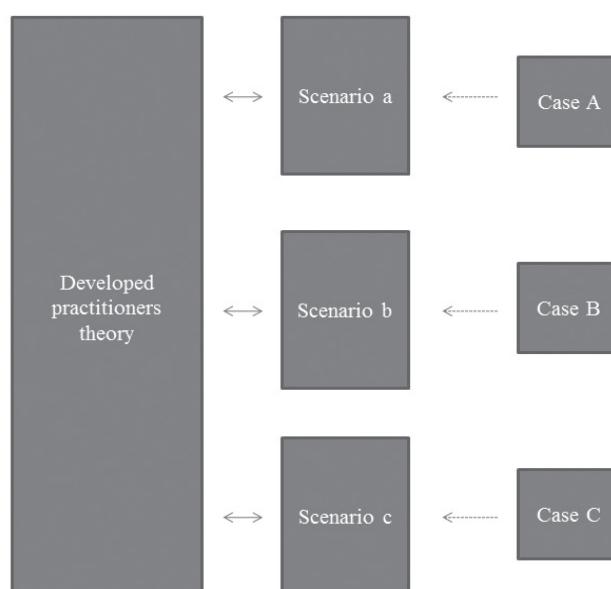


Figure 3 Overview of the architecture of the empirical part of the research

Using the case studies we examined if the theory of action differentiated for scenarios a, b and c would have been applicable for each of the pioneers in the pertaining cooperative partnerships. This was always performed in two steps, for example in case of scenario c:

- During the first step, various parts of the theory of action differentiated for scenario c were investigated, utilizing the case which is similar to a certain extent with scenario c, namely case C. This step is used to verify if there is reason to assume that the differentiated version of the theory of action would be incorrect. 'Incorrect' in the sense that the theory bears no relevance to the issues and contexts which occurred in the cases or that the theory did not organize existing insight, nor generate new insights.
- In the second step, the pioneer in case C was directly questioned regarding the applicability using four questions. This provided a direct response on whether the theory of action differentiated for scenario C would have been applicable to pioneers in case C from their particular perspective.

If the aforementioned demonstrates that the theory of action differentiated for scenario c is applicable to the pioneer in case C, this does not say anything about the applicability of the theory of action differentiated for scenario c in other situations of cross-border regional water management. Before any statement can be made on the applicability of the theory of action differentiated for scenario c, many more cases that are reasonably consistent with scenario c should be investigated. The same reasoning applies to the scenarios a and b in relation to the cases A and B.

If case study C shows that there is no reason to suppose that the theory differentiated for scenario c would be inappropriate, it does not present a qualification of the quality of the general theory itself. This would justify the conclusion that based on case study C, there is no reason to assume that the general theory would not be correct.

A similar conclusion may also be the result of case studies A and B, should these case studies be considered separately from the other two case studies. However, if one should consider case studies A, B and C combined, then the conclusion will shift somewhat, not to concluding 'there is no reason to assume the theory would not be correct', but moving towards 'it seems that this theory is reasonably put together' and might be worth further consideration. This enables deeper insight in the quality of the developed theory and illustrates its applicability by means of the three case studies. Despite these results, further exploration will be necessary.

Exploration of the quality and applicability of the developed theory

The quality and applicability of the differentiated versions of the theory were explored by means of three case studies, as indicated in figure 3. The pertaining cases were cooperative partnerships for cross-border regional water management and all originated in the German-Dutch basin of the river Vecht. Table 4 contains an overview of the scenarios and cases that have been used.

<i>Scenario</i>	<i>Case</i>
Scenario a: this is a situation in which regional participants, as result of problem pressure on both sides of the border, were <i>voluntarily</i> participating in a cooperative partnership, which was <i>arranged top-down without stimuli</i> for cooperation.	The cross-border sub-committee Vecht-Dinkel
Scenario b: this is a situation in which regional participants on both sides of the border are obliged to participate in a cooperative partnership, <i>arranged top-down</i> and in which <i>stimuli</i> for cooperation are introduced <i>through policy and institutional pressure</i> .	The cross-border work group DeltaRhein
Scenario c: this is a situation in which regional participants on both sides of the border participate voluntarily in a cooperative partnership, which originated in the region and wherein <i>stimuli are perceived as mutual opportunities</i> for cooperation.	The project cross-border Vision on the Vecht

Table 4 Overview of the scenarios and cases that have been used

From the performed case studies, we can conclude that none of the three differentiated versions of the developed theory indicated that the results of the pertaining differentiation was not correct. There are however some observations made regarding this conclusion. In addition we see from the performed case studies that in case of all three case studies, the differentiated version of the theory would have been applicable from the perspective of the pioneer in question. However, this statement regarding the applicability of the three differentiated versions of the theory will not reach beyond the three cases in the case studies. By use of figure 3, the conclusion is drawn that the above-mentioned statement regarding the quality and applicability of the three differentiated versions of the theory, there is no reason to assume that the underlying theory is not correct. This statement is not yet ‘solid’ since it is only based on three different cases.

Answering the research questions

When answering the five research questions in table 1, we used the developed theory of which the quality and applicability were explored by means of the before mentioned three case studies.

The answers to the research questions will therefore be compiled within the developed theory itself. We should however take into consideration the above stated observation regarding the less solid character of the statements pertaining to the quality of the theory and that what has been said about the applicability of the differentiated versions of the theory 'merely' applies to the cases used.

The relevance of the theory for daily use

In this exploratory research, the body of evidence built regarding the quality and applicability of the developed theory for practical daily use is fairly limited. However, this relevance can be increased by gathering additional evidence regarding the quality and applicability of the theory. In figure 5 these options are shown as schedule of actions.

The process-structure (architecture) of the empirical part of the performed research as described in figure 3, can be recognized in figure 5. Evidence was found as result of the research that all three cases in the research, A, B and C, the differentiated version of the theory would have been applicable for the pertaining pioneer(s). However, the statement regarding the applicability of the three differentiated versions of the theory will not reach beyond these three cases. By exploring the quality and applicability of the differentiated versions of the theory (second last column on the right in figure 5) using other cases from the last column on the right in figure 5 (A1,.... and/or B1,.... and/or C1,...) we can increase the scope of the statements on the applicability of the differentiated versions of the theory. The same applies to obtaining evidence using other research methods wherein more testing research is performed as opposed to exploration. Research methods in which users are questioned regarding the benefits or perceived benefits of the developed theory. Essentially, this process could conclude that for the three reasonably standard *scenarios* of cross-border regional water management (a, b and c) differentiated versions of the developed theory apply, and that these differentiated versions will be applicable for various cases of cross-border regional water management that correspond to these scenarios.

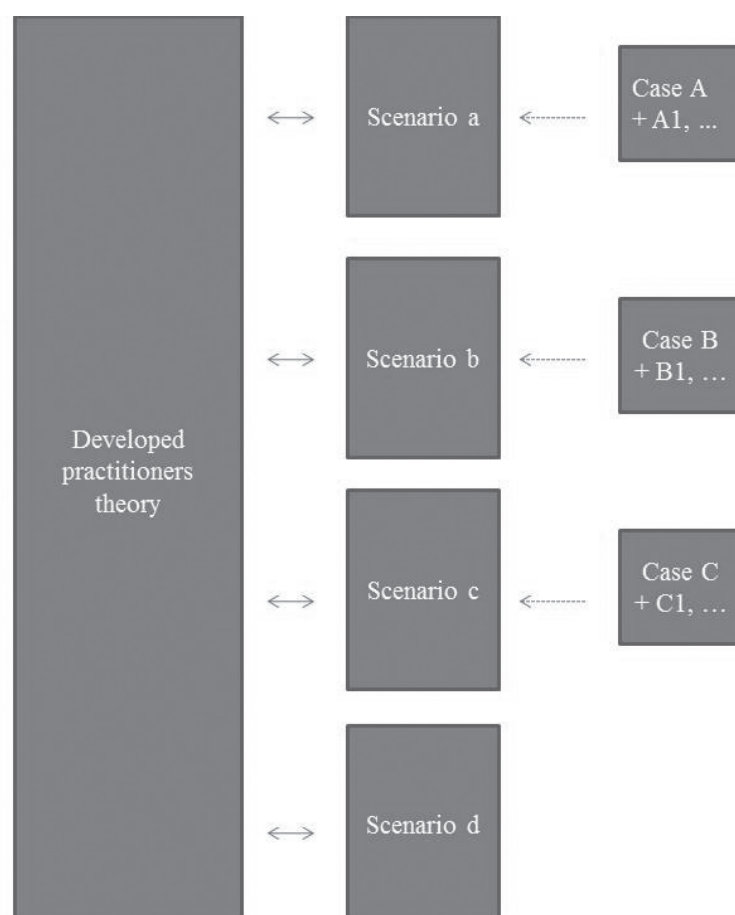


Figure 5 Options for gathering additional evidence on the theory

The performed research has shown that based on the case studies A, B and C, there are no indications to assume that the developed theory would be incorrect. 'Incorrect' in the sense that the theory bears no relevance to the issues and contexts which occurred in the cases or that the theory did not organize existing insight, nor generate new insights. Previously we mentioned that this statement is not 'solid' enough. Two obvious routes can be followed to increase the scope of this statement. The first route is to include cases pertaining to other areas than German-Dutch border regions, in the paragraph above for the sequence A1,.... and/or B1,.... and/or C1,.... Should this present evidence that the differentiated versions of the theory are also applicable to cooperative partnerships in cross-border regional water management elsewhere in the world, then this would enhance credibility in the quality of the developed theory. The second route which could increase the scope of the statement regarding the quality of the developed theory, is to differentiate the developed theory for other scenarios in cross-border water management, than the scenarios a, b and c in this research. Such a scenario is shown as scenario d in the lower right part of figure 5. Should the developed theory differentiated for scenario d be applicable in cases

similar to scenario d, then this would also enhance credibility in the quality of the developed theory.

In this case we see that triangulation - additional 'evidence' with other research methods as mentioned above - can also enhance credibility in the quality of the developed theory.

Practitioners theory

The developed theory is an theory of action, aimed at pioneers in cross-border regional cooperative partnerships. The common name for these theories is *practitioners theory* or *theory for practical use*. The fact that a theory is intended to be used in practical situations by practitioners, does not deem such a theory an *army manual* for practitioners. Huxam & Vangen (2006) are adamantly clear about this issue, they consider their own practitioners theory for managing cooperation between organizations as a *basis* for the own interpretation of practitioners of the pioneering trade. This vision is based on the way these authors view managing cooperation: as an inexact art which needs *a great deal of interpretation from the practitioner*. Assuming this view on managing cooperation between organizations is founded, we can say that managing cooperation between organizations in cross-border situations can surely be considered an inexact art, in which we at least need some practitioner interpretation if not more than just that. This implies that the informal meaning of the developed theory is larger for practical situations than the formal meaning is. As long as the theory is used as basis for well-balanced practising of the pioneering trade and further improvement by experiences and learning processes, it will also be applicable to other kinds of pioneers than the ones who were discussed in the cases used in this research. We will be issuing a user-oriented version in the first half of 2012 for pioneers who want to know more about the developed theory.

Are there special points of attention the pioneers should observe when using this theory as basis for well-balanced practising of their job? Indeed, there are two important points of attention: The first is in a more general sense - the developed theory is still in an infant stage and has not been explored much further by means of other cases. Therefore the pioneers will have to assume a critical attitude when working with the developed theory. The second point of attention is more specific and concerns the strategies which were used in the developed theory, aimed at starting up and driving cooperative processes (see table 2, point III). Change strategies are primarily being used and additionally network-related strategies are used as needed, as well as available knowledge on cooperative themes. This approach is the result of

finding a good balance between the complexity of the matter on one hand and the applicability of the theory on the other. Pioneers must realize that at this point in time, the substantiation of this approach does not reach beyond the contents described in this research.

Conclusion

This summary is concluded with a quotation by one of the pioneers we interviewed. Why this quotation? Because it's typical for every day practice and signifies the possible perspective for the developed theory. The remarks made by this pioneer on the developed theory: "I believe it is correct ... useful. I think it has nice things in it. Not too theoretical, not stilted, but more practical reminders in the sense of "hey, it's good to think about this or that." One often acts intuitively, but it is not bad when these practical tips are on hand to look at and say, oh yes, where are we in the process, have we taken care of "that"? And it's not super complicated, if it is too complicated it does not work anyway."

Over de auteur

Jan van der Molen (1958) is geboren en getogen op het Friese platteland in de omgeving van Heerenveen. Momenteel woont hij samen met zijn vrouw Nelleke en hun beide kinderen Annelie en Jacco in de buurt van het voormalige vestingstadje Coevorden, op steenworp afstand van de grens met Duitsland.

In 2001 voltooide hij de postacademische opleiding voor organisatieadviseur van de Vrije Universiteit Amsterdam. In 1985 studeerde hij al cum laude af aan de Landbouw Universiteit Wageningen.

Sinds 2005 werkt hij bij waterschap Velt en Vecht in Coevorden als adviseur beleid & strategie. Als zodanig is hij betrokken bij diverse grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden, binnen en buiten Europa.

Hij is lid van de Orde van Organisatieadviseurs en van de Vereniging voor Bestuurskunde. Daarnaast publiceert hij regelmatig en is hij als docent verbonden aan de gezamenlijke Masters opleiding Transnational Water Management van de Radboud Universiteit Nijmegen en de Universiteit van Duisburg-Essen.

Bijlagen

3.1 Samenstelling expertpanel, onderverdeeld naar invalshoeken

Grensoverschrijdend waterbeheer in de regio

- Prof. dr. ir. Wim van Leussen

Organisatie	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Functie	Senior beleidsadviseur waterveiligheid
Bijzonderheden	Deeltijd hoogleraar River Basin Management aan de TU Twente

- Ir. Wietske Keetman

Organisatie	Algemene Rekenkamer (tot september 2008: Unie van Waterschappen)
Functie	Onderzoeker, is echter lid van het expertpanel op persoonlijke titel
Bijzonderheden	Tot september 2008 portefeuillehouder Grensoverschrijdend Waterbeheer bij de Unie van Waterschappen

Handelingstheorie

Besturen van veranderingsprocessen

- Prof. dr. Miel M. Otto

Organisatie	Geen
Functie	Emeritus hoogleraar
Bijzonderheden	Tot 2006 hoogleraar Besturing van Veranderingsprocessen aan de postdoctorale opleiding voor Management Consultant van de VU Amsterdam

- Hans Korringa CMC MMC

Organisatie	Zelfstandig adviseur
Functie	Organisatieadviseur
Bijzonderheden	Portefeuillehouder Professionalisering in het bestuur van de Nederlandse Orde van de organisatiekundigen en -adviseurs

Vormgeven van samenwerkingsprocessen

- Dr. Edwin Kaats

Organisatie Twynstra Gudde, Amersfoort
 Functie Organisatieadviseur
 Bijzonderheden Coauteur van het boek 'Organiseren tussen organisaties; inrichting en besturing van samenwerkingsrelaties' (Scriptum, 2005)

- Drs. Folkert R. van der Meulen

Organisatie Investerings- en ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland (NV NOM), Groningen
 Functie Manager afdeling Ontwikkeling
 Bijzonderheden Ervaringsdeskundige op het gebied van tot stand brengen en doorontwikkelen van samenwerkingsverbanden

Omgaan met de effecten van grenzen

- Dr. Mark Wiering

Organisatie Radboud Universiteit Nijmegen
 Functie Senior onderzoeker
 Bijzonderheden Coauteur van het boek 'Many Rivers to Cross. Cross border co-operation in river management' (Eburon, 2007).

- Drs. Bettina Fabich

Organisatie DENIES; Duits-Nederlands Servicecenter voor taal en communicatie, Oldenburg (Duitsland)
 Functie Directeur
 Bijzonderheden Het uitgangspunt van DENIES is dat communicatiebarrières, zoals taal en cultuurverschillen, niet slechts een belemmering moeten zijn maar dat ze, zeker in de Duits-Nederlandse context, ook als bron van synergie-effecten kunnen dienen.

Grensoverschrijdend beheer van de Vecht in de toekomst

- Dr. Erik Mostert

Organisatie TU Delft

Functie Onderzoeker

Bijzonderheden O.a. verantwoordelijk voor het onderzoek 'Internationale waterschappen? Nut, noodzaak en alternatieven' dat in het kader van het in 2007 uitgebrachte advies 'Bruggen bouwen; Nederlands waterbeheer in Europees en grensoverschrijdend perspectief' van de CAW/ACW is uitgevoerd.

- Dr. Johan Mekkes

Organisatie NHL, Leeuwarden & NV NOM, Groningen

Functie Lector Ondernemerschap en risicofinanciering

Bijzonderheden Ervaringsdeskundige voor wat het opzetten van ontwikkelingsgerichte organisaties betreft.

3.2 Samenvatting inhoudelijke reacties van het expertpanel

De meeste leden van het expertpanel hebben het antwoordformulier niet benut, maar hebben zich op hoofdlijnen wel aan de opbouw daarvan gehouden.

De inhoud van de handelingstheorie en ook de wijze waarop de theorie is opgebouwd roepen herkenning op, zowel vanuit het wetenschappelijke perspectief als vanuit het praktische handelingsperspectief voor trekkers van samenwerkingsverbanden. De meeste van de betrokken panelleden kunnen dan ook instemmen met zowel de inhoud als de opbouw van de handelingstheorie.

Wel zijn er een aantal vragen en opmerking bij de handelingstheorie en de afleiding daarvan geplaatst. Onderstaand worden de vragen en opmerkingen vermeld, die door de betrokken panelleden bij de handelingstheorie en de afleiding daarvan zijn geplaatst.

1. Wat wordt er precies onder een 'handelingstheorie' verstaan? Veel theorie in de organisatiekunde en de veranderkunde is gericht op handelen en wijzen van probleemoplossing en dus in het jargon van dit proefschrift handelingstheorie. Er wordt ook wel eens gesteld dat goede theorie praktisch is. *Reactie:* in het huidige hoofdstukken 1 en 3 wordt dit punt duidelijker uiteen gezet.
2. In de tekst wordt niet aannemelijk gemaakt dat de context waarin veranderingen binnen organisaties plaatsvinden inspiratiebron mag zijn voor het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden tussen organisaties. *Reactie:* In het huidige hoofdstuk 4 wordt dit punt wel besproken.
3. Het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden is in zichzelf een iteratief proces, door de toepassing van de fasentheorie blijkt dit onvoldoende uit de tekst. *Reactie:* In het huidige hoofdstuk 4 wordt dit punt duidelijker uiteengezet.
4. In de voorbeelden in de tekst (die overigens als erg interessant worden gekwalificeerd) wordt een situatie van samenwerken steeds geïdentificeerd als een representant van één grondvorm. Een panellid geeft aan dat het wellicht interessant is om bepaalde voorbeelden ook te zien als zijnde in ontwikkeling van de ene grondvorm naar de andere. Hij komt in de praktijk namelijk vaak tegen dat samenwerkingsverbanden zich van verkennend naar ondernemend ontwikkelen. De herkenning van die transformatie is wat hem betreft dan ook een belangrijk

onderdeel van het handelingskader van trekkers van een samenwerkingsverband. *Reactie:* in het huidige hoofdstuk 4 wordt hier aandacht aan besteed.

5. Een van de panelleden merkt op dat in het in figuur 5.8 beschreven model voor het aansturen van de totstandkoming van samenwerkingsverbanden, erg snel over de fase heen gestapt wordt waarin de inhoud en de scope van het project worden ontwikkeld. In de gedachtegang van het betreffende panellid start het met de initiatiefnemers. Zij vormen de basis coalitie die de oriëntatiefase ingaat. Zij doen de basis vormgeving van het project. Onderdeel hiervan is de competentieanalyse. Deze geeft antwoord op de vraag of er meer partijen bij het project betrokken moeten worden, dit los van de status van die betrokkenheid. Dat is een heel ander verhaal: betrek je ze erbij als partner, of meer op afstand als toeleverancier van een bepaalde competentie. Dan kan het projectplan afgemaakt worden en kan met behulp van het projectplan een beroep gedaan worden op geldschieters. ‘Maar ik realiseer me heel goed dat het hierbij gaat om een aantal loops die je in je model wilt vangen en dat je dat verschillend in beeld brengt’, aldus het betreffende panellid. *Reactie:* een deel van deze opmerkingen is overgenomen in de huidige hoofdstukken 4 en 5.
6. Het thema ‘belangen’ komt te weinig aan bod. Tussen de regels door zijn wel flarden van dit thema te zien, maar het verdient in dit soort contexten van allianties en netwerken veel meer aandacht. Dit omdat belangen zo sturend zijn voor het handelingsrepertoire van betrokken samenwerkingspartners en de trekkers van samenwerkingsverbanden. Het gaat dan niet alleen om collectieve belangen of organisatiebelangen, maar ook om persoonlijke belangen. *Reactie:* Belangen, collectieve belangen én individuele belangen maken wel degelijk onderdeel uit van de ontwikkelde handelingstheorie, zie bijvoorbeeld figuur 5.11. Hier mag geen misverstand over bestaan, in het huidige hoofdstuk 5 is het thema ‘belangen’ daarom explicieter aan de orde gesteld dan het geval was. Daarnaast wordt in het huidige hoofdstuk 4 op een aantal punten aangegeven dat collectieve en/of individuele belangen een grote rol kunnen spelen.
7. Is het in hoofdstuk 4 genoemde ‘managing out’ proces van Westley niet veel breder georiënteerd dan het aandachtsgebied ‘het aansturen van de totstandkoming van samenwerkingsverbanden’? Zijn er niet meer omgevingsvariabelen die onder dit aandachtsgebied thuis horen? Wat is bijvoorbeeld de invloed van de timing ten opzichte van de verkiezingen? *Reactie:* Het ‘managing out’ proces van Westley is inderdaad breder georiënteerd dan het genoemde aandachtsgebied, dit komt

doordat in de handelingstheorie veranderingen vanuit de context als onderdeel van de beschrijving van de context worden gezien. In de huidige hoofdstukken 4 en 5 wordt dit nader toegelicht. Overigens komt het voorbeeld van de verkiezingen aan de orde in hoofdstuk 7, waar de invloed van de verkiezingen in de Duitse Deelstaat Nordrhein-Westfalen op de invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water wordt beschreven.

8. Wat opvalt is dat de trekker erg veel moet kunnen en dat het een beetje erop lijkt alsof hij het als solist bewerkstelligen kan – dat denk ik niet. *Reactie:* Klopt, in de huidige hoofdstukken 4 en 5 wordt aangegeven dat trekkers het niet in hun eentje doen, maar dat zij wel degenen zijn die geacht worden het overzicht te hebben en te begrijpen wanneer er aan welke knoppen gedraaid moet worden. In paragraaf 9.2 blijkt dat niet iedere trekker alles hoeft te kunnen
9. De verschillen langs de grens, de belemmeringen die daaruit kunnen ontstaan en de mogelijke oplossingen voor deze belemmeringen zijn goed in kaart gebracht. Wat nog een beetje ontbreekt zijn de mogelijke positieve effecten die verschillen kunnen hebben. *Reactie:* In de huidige hoofdstukken 4 en 5 wordt hier meer aandacht aan besteed.
10. De handelingstheorie wordt in hoofdstuk 5 verbijzonderd voor drie scenario's. De vraag is of dit voor het handelingsperspectief van trekkers van samenwerkingsverbanden wel zo onderscheidend is. Het maakt verschil of in een vrijwillige of in een gedwongen situatie geopereerd wordt, maar de ervaring leert dat dit toch vooral van belang is voor de analyse (je moet het herkennen) maar dat dit feitelijk voor het handelingsrepertoire niet zoveel uitmaakt (je bent toch steeds bezig met het analyseren van belangen, het creëren van onderhandelingsruimte en het beïnvloeden van relaties en afspraken). Als de scenario's wel belangrijk zijn voor het handelingskader vraagt dat meer uitleg en legitimiteit. *Reactie:* in het huidige hoofdstuk 5 wordt dit punt besproken.
11. In figuur 5.16 is het kwadrant rechtsonder weggeschreven in de tekst. De argumentatie voor het weglaten is niet duidelijk en zeker niet bevredigend. *Reactie:* In het huidige hoofdstuk 5 wordt dit punt duidelijker uiteengezet.
12. In het algemeen vind ik het theoretisch kader bruikbaar. De keuze van de vier dimensies is plausibel en een en ander voorziet in een goed referentiekader. Gezien de scenario's die zijn uitgewerkt, heeft het kader ook voldoende mogelijkheden

voor situatieve invullingen. Het geheel heeft het nadeel van grote complexiteit. Het internaliseren van dit gedachtegoed door de trekkers zal enige tijd en inspanning vragen. *Reactie:* In de hoofdstukke 5 en 9 wordt uitgelegd dat de ontwikkelde theorie voor trekkers aan de hand van een leerboek toegankelijk gemaakt gaat worden.

13. Grensoverschrijdende samenwerking is een buitengewoon boeiend onderwerp en de directe relatie met de praktijk maakt dat nog interessanter. Mijn complimenten voor de ontwikkelde praktische handelingstheorie. Stapsgewijs kun je denk ik op die manier zorgvuldig een ingewikkeld proces realiteit laten worden. *Reactie:* Goed om te horen.

Naast de hierboven beschreven vragen en opmerkingen hebben de leden van het expertpanel ook een aantal voorstellen aangedragen voor te betrekken literatuur, hier is bij de verdere uitwerking van het proefschrift gebruik van gemaakt.

3.3 Bij het afnemen van de interviews gehanteerd onderzoeksprotocol

Inleiding

Mijn naam is Jan van der Molen, ik ben geboren in 1958 en werk sinds 2005 als adviseur beleid & strategie bij waterschap Velt en Vecht in Coevorden. In 2006 ben ik begonnen met een promotieonderzoek naar de wijze waarop grensoverschrijdende regionale samenwerkingsrelaties in het kader van grensoverschrijdend waterbeheer zich (laten) ontwikkelen. Promotor en copromotor zijn prof. dr. Hans Bressers en dr. Kris Lulofs van de Universiteit Twente, Waterschap Velt en Vecht ondersteunt het onderzoek dat ik in 2010 hoop af te ronden.

Achtergrond van het onderzoek

Water stoort zich niet aan landsgrenzen en is voor veel partijen een belangrijke resource. Kortom: alle reden voor betrokken partijen aan weerszijden van de grens om samen de wensen en mogelijkheden ten aanzien van het beheer van deze gezamenlijke resource op elkaar af te stemmen. Toch komen dit soort samenwerkingsverbanden vaak niet zomaar van de grond en dat is precies waar dit onderzoek over gaat. In wat voor soort situaties is samenwerking tussen regionale partners van weerszijden van de grens kansrijk? En op welke wijze kan in verschillende situaties grensoverschrijdende samenwerking het best tot stand worden gebracht? En wat betekent dit voor trekkers of leiders van samenwerkingsverbanden? Over deze vragen is nog relatief weinig bekend.

Doel van het onderzoek

Wetenschappelijk gezien is het doel van dit onderzoek kennis te vergaren over hoe regionale samenwerkingsverbanden zich (laten) ontwikkelen, primair in geval van grensoverschrijdend waterbeheer en secundair in geval van andere sectoren. Praktisch gezien is het doel van dit onderzoek om waterschap Velt en Vecht en ook andere bij het grensoverschrijdende beheer van de rivier de Vecht betrokken partijen inzicht te verschaffen omtrent de wijze waarop dit beheer in de toekomst het best georganiseerd kan worden.

Onderzoeksvraag en -focus

De onderzoeksvragen zijn deels meer algemeen gericht en deels specifiek gericht op trekkers en/of leiders van grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden. Meer algemeen: met behulp van welke stadia kan de ontwikkeling van dit type samenwerkingsverbanden worden gekarakteriseerd en wat zijn daarbij succes- en faalfactoren? En specifiek gericht op trekkers en/of leiders van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden: welke strategieën zijn in principe geschikt om ingezet te

worden en hoe ziet een meer algemene handelingstheorie voor hen eruit en is deze ook toepasbaar in andere contexten dan waterbeheer? Hiernaast zijn de onderzoeksvragen deels ook gericht op het toekomstige beheer van de rivier de Vecht: wat is het meest geschikte samenwerkingsmodel voor het toekomstige grensoverschrijdende beheer van deze rivier en welke factoren zijn in geval van dit model van belang voor een succesvol toekomstig beheer?

Aanpak van het onderzoek

Om de in het kader van dit onderzoek geformuleerde onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is een handelingstheorie ontwikkeld die door trekkers en/of leiders gebruikt kan worden voor het tot stand brengen en doorontwikkelen van grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden. De handelingstheorie heeft niet de pretentie uitputtend te zijn en is opgehangen aan een viertal aandachtsgebieden. Hiernaast is een inschatting gemaakt van het meest geschikte samenwerkingsmodel voor het toekomstige grensoverschrijdende beheer van deze rivier de Vecht en van de factoren die in geval van dit samenwerkingsmodel van belang zijn voor een succesvol toekomstig beheer. Om een indruk te krijgen of de handelingstheorie en de inschatting van het meest geschikte samenwerkingsmodel naar de mening van deskundigen naar behoren zijn uitgewerkt wordt dezen in eerste instantie voorgelegd aan een expertpanel.

Zoals de naam al zegt is de ontwikkelde *handelingstheorie* met name een theorie die bedoeld is om *gebruikt* te worden en is dus niet zozeer een wetenschappelijke theorie die bewezen hoeft te worden. Er is dan ook voor gekozen om in dit onderzoek de *toepasbaarheid* van deze theorie te illustreren. Dit wordt gedaan aan de hand van een aantal praktijkcases, cases uit mijn directe werkomgeving. Omdat dit cases uit mijn directe werkomgeving zijn en deze cases mij ook geïnspireerd hebben tot het opzetten van de ontwikkelde handelingstheorie kan er geen twijfel over bestaan dat ik ten aanzien van de gehanteerde cases over een substantiële hoeveelheid voorkennis beschik. De gehanteerde cases zouden om deze reden dan ook niet geschikt zijn geweest om de juistheid van ontwikkelde theorie te bewijzen. Dit nadeel is echter niet zozeer aan de orde omdat er in dit onderzoek voor is gekozen om in plaats van de juistheid van de ontwikkelde theorie te bewijzen de toepasbaarheid ervan te illustreren. Het gaat om de volgende cases:

- de permanente Duits-Nederlandse Grenswater Commissie;
- de implementatie van de KRW in DeltaRhein-Ost;
- de totstandkoming van de Duits-Nederlandse Vechtvisie.

Om mijn voorkennis optimaal te benutten en toch zo objectief als mogelijk te werk te gaan is voor elk van de casestudies gekozen voor een aanpak in drie rondes:

- In een eerste ronde wordt aan de trekker en/of leider van het betreffende samenwerkingsverband een aantal situaties voorgelegd die zich in het verloop van het samenwerkingsverband hebben voorgedaan en die illustratief zouden kunnen zijn voor de toepasbaarheid van de handelingstheorie. In overleg met de trekker en/of leider in kwestie wordt een keuze gemaakt inzake de in de casestudies nader te onderzoeken situaties. Aan de trekker en/of leider wordt gevraagd waarom deze in de geselecteerde situaties heeft gehandeld zoals is gehandeld. Hierbij wordt dus gezocht naar handelingsargumenten.
- In een tweede ronde worden een aantal deelnemers aan het betreffende samenwerkingsverband geïnterviewd. Voor elk van de casestudies is een vragenlijst met grotendeels besloten vragen opgesteld. Aan de hand van deze vragenlijst worden de in de eerste ronde met de trekkers en/of leider overeengekomen situaties doorgenomen. Hoe hebben de betreffende deelnemers de verschillende situaties ervaren, heeft in de situaties in kwestie het samenwerkingsproces opgeleverd wat zij ervan verwacht hadden, wat vonden zij in de betreffende situatie van de rol van de trekker en/of leider en had deze de zaken anders kunnen en moeten aanpakken en zo ja, hoe dan?
- In een derde ronde worden de resultaten van de tweede ronde in een open gesprek teruggekoppeld naar de betreffende trekker en/of leider. De handelingstheorie wordt voorafgaand aan het gesprek aan de trekker en/of leider toegestuurd zodat deze voor wat de handelingstheorie betreft zich op het gesprek kan voorbereiden. Samen met de trekker en/of leider wordt a) gekeken in hoeverre de handelingstheorie aansluit bij hun handelen en b) of de handelingstheorie verklaringen geeft voor de ervaringen en/of opmerkingen van de respondenten in de tweede ronde, en c) of de handelingstheorie inzichten oplevert waarvan de betreffende trekker en/of leider er achteraf op terugkijkend zegt dat hij wanneer hij de handelingstheorie destijds ter beschikking zou hebben gehad hij andere keuzes zou hebben gemaakt.

Op deze wijze is dus getracht de toepasbaarheid van de handelingstheorie te illustreren.

In geval van twee van de drie cases, namelijk de implementatie van de KRW in DeltaRhein-Ost en de totstandkoming van de Duits-Nederlandse Vechtvisie is ook aan de respondenten gevraagd hoe het wat hen betreft verder moet met het toekomstige beheer van de rivier Vecht.

Om te verkennen of de handelingstheorie ook toepasbaar zou kunnen zijn voor andere contexten dan waterbeheer zal een secundaire analyse uitgevoerd worden aan een casus uit een ander context dan waterbeheer.

Essentie van het protocol

- De informatie die aan de onderzoeker ter beschikking wordt gesteld zal alleen voor het onderzoek gebruikt worden. De interviews worden opgenomen en zullen alleen gebruikt worden om analyses aan uit te voeren.
- Bij het publiceren van informatie zal ervoor zorg gedragen worden dat deze niet tot de bron te herleiden is, tenzij de bron daarvoor toestemming heeft geven.
- Binnen een case mogen opgedane inzichten en de ervaringen en inschattingen van deelnemers uitgewisseld worden. Buiten de case geldt anonimiteit en vertrouwelijkheid.
- Iedere case wordt in concept uitwerkt en vervolgens aan de betrokken geïnterviewden voorgelegd. De betrokken geïnterviewden kunnen aangeven dat er feitelijke onjuistheden is staan. Feitelijke onjuistheden worden aangepast, analyse en conclusies zijn een verantwoordelijkheid van de onderzoeker.
- De leden van het expertpanel en de geïnterviewden spannen zich in om het onderzoek tot een succes te maken, net zoals de onderzoekers zich inspinnen om een zo goed mogelijk onderzoek te doen.

Wat levert het onderzoek op voor de betrokkenen

Voor de wetenschap

Kennis over hoe regionale samenwerkingsverbanden zich (laten) ontwikkelen, primair in geval van grensoverschrijdend waterbeheer en secundair in geval van andere sectoren.

Voor trekkers en/of leiders van samenwerkingverbanden

Een handelingstheorie voor het tot stand brengen en (door)ontwikkelen van grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden, in geval van grensoverschrijdend waterbeheer en in de toekomst mogelijk ook in geval van andere sectoren.

Voor het bij het beheer van de Vecht betrokken partijen

Inzicht in de wijze waarop het grensoverschrijdende beheer van de rivier de Vecht in de toekomst het best georganiseerd kan worden.

Voor de onderzoeker

Professionele verdieping en promotie

Over de onderzoeker en de (co)promotor

De onderzoeker

Jan van der Molen (1958) studeerde tropische cultuurtechniek aan de Landbouw Universiteit Wageningen en voltooide in 2001 de postacademische opleiding voor Management Consultant van de Vrije Universiteit Amsterdam. Sinds 2005 werkt hij bij waterschap Velt en Vecht in Coevorden als adviseur beleid & strategie. Als zodanig is hij betrokken bij diverse grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Hij publiceert regelmatig en is als docent verbonden aan twee postacademische leergangen.

De promotor

Prof. dr. Hans Bressers is hoogleraar Beleidsstudies en Milieubeleid aan de Faculteit Management en Governance van de Universiteit Twente.

De copromotor

Dr. Kris Lulofs is bestuurskundige en als senior-onderzoeker verbonden aan de Faculteit Management en Governance van de Universiteit Twente.

5.1 Onderbouwing van de aanduidingen van belang in tabel 5.17

Bij het inschatten van het belang van goed management is gebruik gemaakt van de onderstaande formule:

$$\text{belang goed management} = \text{belang onderdeel op zich} \times \text{afbreukrisico ontoereikend management}$$

Zowel bij het 'belang van het onderdeel op zich' als bij het 'afbreukrisico van ontoereikend management' is gebruik gemaakt van de volgende puntenschaal:

groot: 3 punten, gemiddeld: 2 punten, beperkt: 1 punt, en 'geen': 0 punten

De uitkomsten van de bovenstaande formule zijn als volgt geïnterpreteerd:

- 7-9 punten belang van goed management groot
- 4-6 punten belang van goed management gemiddeld
- 1-3 punten belang van goed management beperkt
- 0 punten goed management van geen belang

Onderstaand wordt voor de afzonderlijke onderdelen van de in figuur 5.8 tot en met 5.11 gepresenteerde instrumenten het ingeschatte belang van goed management toegelicht.

Figuur 5.8: oriëntatie fase. In geval van scenario c, waar sprake is van een tussenvorm van verkennend en ondernemend samenwerken (zie box 5.7), is het belang van de oriëntatie fase op zich als groot ingeschat: een grondige eerste oriëntatie op het voorliggende idee en de mogelijk te betrekken partners legt een goede basis voor het vervolg. In geval van scenario b is sprake van verkennend samenwerken en zijn het doel en de potentiële deelnemers in de regel op voorhand bekend, het belang van de oriëntatie fase is bij b daarom als beperkt ingeschat. In geval van scenario a is ook sprake van verkennend samenwerken maar zijn het gemeenschappelijk belang en de potentiële deelnemers niet op voorhand bekend. In geval van scenario a is het belang van de oriëntatie fase daarom als gemiddeld ingeschat.

In geval van scenario c is het afbreukrisico van inadequaaf management als groot ingeschat: wanneer er geen grondige eerste oriëntatie op het idee en de mogelijk te betrekken partners plaatsvindt kan het zijn dat een goed idee niet op waarde wordt geschat, er te lang op een niet goed idee wordt gefocust, of in de partner search fase de verkeerde partners worden benaderd. In scenario b is het afbreukrisico als beperkt ingeschat omdat het gemeenschappelijk belang en de potentiële deelnemers in de regel op voorhand bekend zijn en partijen verplicht deelnemen op basis van een resultaatsverplichting. Voor scenario a geldt dat zolang er zich geen prikkels tot ver-

andering aandienen er geen substantiële zaken gerealiseerd zullen gaan worden, dit impliceert dat het afbreukrisico in de regel beperkt zal zijn. (Rekenwijze: $a=2$ (2×1), $b=1$ (1×1) en $c=9$ (3×3)).

Figuur 5.8: partner search fase. In geval van scenario c, waar sprake is van een tussenvorm van verkennend en ondernemend samenwerken (zie box 5.7), is het belang van de partner search fase op zich als groot ingeschat: het vinden van de juiste partners, het komen tot een (voorlopig) samenwerkingsverband en een goede projectformulering zijn belangrijke stappen voorwaarts. Bij scenario b is sprake van verkennend samenwerken en is het belang van de partner search fase ook als groot ingeschat: het oprichten van een nieuw samenwerkingsverband met de juiste deelnemers erin wordt ook hier als een belangrijke stap voorwaarts gezien. In geval van scenario a is ook sprake van verkennend samenwerken, het belang van de partner search fase is hier als gemiddeld ingeschat: wanneer de uiteindelijke groep iets anders van samenstelling is dan iedereen aanvankelijk had gehoopt is er nog geen man over boord.

In geval van scenario c is het afbreukrisico van inadequaat management als groot ingeschat: wanneer er niet met de juiste partners wordt overlegd is de kans reëel dat het niet tot een voorlopig samenwerkingsverband of een goede projectformulering komt en dat de zaak uiteindelijk 'opdroogt'. In scenario b is het afbreukrisico als beperkt ingeschat omdat het gemeenschappelijk belang in de regel op voorhand bekend is en partijen verplicht deelnemen op basis van een resultaatsverplichting. Voor scenario a geldt dat zolang er zich geen prikkels tot verandering aandienen er geen substantiële zaken gerealiseerd zullen gaan worden, dit impliceert dat het afbreukrisico in de regel beperkt zal zijn. (Rekenwijze: $a=2$ (2×1), $b=3$ (3×1) en $c=9$ (3×3)).

Figuur 5.8: vormgevingsfase. In geval van scenario c, waar sprake is van een tussenvorm van verkennend en ondernemend samenwerken (zie box 5.7), is het belang van de vormgevingsfase op zich als groot ingeschat: het projectmatig uitwerken van de plannen en het bepalen van de inhoudelijke en financiële haalbaarheid ervan zijn belangrijke stappen voorwaarts. Bij scenario b is sprake van verkennend samenwerken en is het belang van de vormgevingsfase ook als groot ingeschat: het komen tot een programma met projecten en initiatieven wordt als een belangrijke stap voorwaarts gezien. In geval van scenario a is ook sprake van verkennend samenwerken, het belang van de vormgevingsfase is hier als gemiddeld ingeschat: wanneer het programma met projecten en initiatieven er uiteindelijk wat anders uit ziet dan aanvankelijk was gehoopt is er nog geen man over boord.

In geval van scenario c is het afbreukrisico van inadequaaf management als groot ingeschat: zolang de plannen niet projectmatig zijn uitgewerkt en de haalbaarheid ervan niet is aangetoond blijft het lastig om tot definitieve onderlinge afspraken te komen. In scenario b is het afbreukrisico als gemiddeld ingeschat: ondanks het feit dat het gemeenschappelijk belang in de regel op voorhand bekend is en partijen verplicht deelnemen op basis van een resultaatsverplichting zal voor het programma van projecten en initiatieven een redelijke mate van coördinatie door de trekker noodzakelijk blijven. Voor scenario a geldt dat zolang er zich geen prikkels tot verandering aandienen er geen substantiële zaken gerealiseerd zullen gaan worden, dit impliceert dat het afbreukrisico in de regel beperkt zal zijn. (Rekenwijze: a=2 (2x1), b=6 (3x2) en c=9 (3x3)).

Figuur 5.8: fundraising fase. De fundraising fase op zich is voor alle drie scenario's ingeschat als zijnde van groot belang: het regelen van financiering voor de plannen wordt in alle drie scenario's als een belangrijke stap voorwaarts gezien. In geval van scenario c, waar sprake is van een tussenvorm van verkennend en ondernemend samenwerken (zie box 5.7), gaat het ook om de mogelijkheid om met behulp van een risicodragende voorfinanciering momentum tot samenwerking te benutten wanneer zich dit voor doet. In geval van scenario's b en c is sprake van verkennend samenwerken en is dit niet aan de orde.

In geval van scenario c is het afbreukrisico van inadequaaf management als groot ingeschat: zolang de financiering van de plannen niet geregeld is zal er niks van de grond komen. In scenario b is het afbreukrisico als beperkt ingeschat omdat partijen verplicht deelnemen op basis van een resultaatsverplichting. Voor scenario a geldt dat zolang er zich geen prikkels tot verandering aandienen er geen substantiële zaken gerealiseerd zullen gaan worden, dit impliceert dat het afbreukrisico in de regel beperkt zal zijn. (Rekenwijze: a=3 (3x1), b=3 (3x1) en c=9 (3x3)).

Figuur 5.8: realisatie fase. De realisatie fase op zich is voor alle drie scenario's ingeschat als zijnde van groot belang: zonder doorvoering van het project is er immers geen projectresultaat.

In geval van scenario c is het afbreukrisico van inadequaaf management als groot ingeschat: de partijen nemen in dit geval immers deel op basis van vrijwilligheid. In scenario b is het afbreukrisico als beperkt ingeschat omdat het doel op voorhand vastligt en de partijen verplicht deelnemen op basis van een resultaatsverplichting. Voor scenario a geldt dat zolang er zich geen prikkels tot verandering aandienen er geen substantiële zaken gerealiseerd zullen gaan worden, dit impliceert dat het afbreukrisico in de regel beperkt zal zijn. (Rekenwijze: a=3 (3x1), b=3 (3x1) en c=9 (3x3)).

Figuur 5.9: toekomst kant. De toekomst kant op zich is voor alle drie scenario's ingeschat als zijnde van groot belang: wanneer het doel op een bepaalde manier niet helder is bestaat de kans dat het samenwerkingsverband qua koers gaat zwabberen of het geheel veel te lang gaat duren waardoor het samenwerkingsverband uit elkaar valt.

In geval van scenario c is het afbreukrisico van inadequaaf management als groot ingeschat: het doel ligt niet op voorhand vast en de partijen nemen deel op basis van vrijwilligheid. In scenario b is het afbreukrisico als beperkt ingeschat omdat het doel op voorhand vastligt en de partijen verplicht deelnemen. Voor scenario a geldt dat zolang er zich geen prikkels tot verandering aandienen er geen substantiële zaken gerealiseerd zullen gaan worden, dit impliceert dat het afbreukrisico in de regel beperkt zal zijn. (Rekenwijze: a=3 (3x1), b=3 (3x1) en c=9 (3x3)).

Figuur 5.9: harde kant. Het belang van de harde kant op zich is als groot ingeschat in geval van scenario b waar de samenwerking zo georganiseerd dient te worden dat aan de resultaatsverplichting en dan met name de daarbij behorende tijdsplanning wordt voldaan. In geval van scenario's a en c is sprake van een gemiddeld belang: het gaat hierbij vooral om de keuze van een organisatiestructuur waar iedereen zich in kan vinden en die ook nog functioneert.

In geval van scenario b is het afbreukrisico van inadequaaf management als groot ingeschat: wanneer de zaak niet goed georganiseerd is zal het gevraagde resultaat niet bijtijds kunnen worden opgeleverd. In scenario c is het afbreukrisico als gemiddeld ingeschat: wanneer de gekozen organisatiestructuur niet 'past' kan dit irritatie gaan opleveren. Voor scenario a geldt dat zolang er zich geen prikkels tot verandering aandienen er geen substantiële zaken gerealiseerd zullen gaan worden, dit impliceert dat het afbreukrisico in de regel beperkt zal zijn. (Rekenwijze: a=2 (2x1), b=9 (3x3) en c=4 (2x2)).

Figuur 5.9: zachte kant. De zachte kant op zich is voor alle drie scenario's ingeschat als zijnde van groot belang: uiteindelijk zijn het de poppetjes die het moeten doen, zij moeten kunnen en ook willen.

In geval van scenario c is het afbreukrisico van inadequaaf management als groot ingeschat: hier wordt gewerkt op basis van vrijwilligheid en dus kan het samenwerkingsverband gemakkelijk uit elkaar vallen wanneer de poppetjes het laten afweten. In scenario b wordt verplicht meegewerkt op basis van een resultaatsverplichting. Minder vrijblijvend, maar als mensen echt afhaken dan haken ze af. Vervanging of inhuur van externe capaciteit ligt dan voor de hand. Het afbreukrisico is bij b ingeschat als gemiddeld. Voor scenario a geldt dat zolang er zich geen prikkels tot verandering aandienen er geen substantiële zaken gerealiseerd

zullen gaan worden, dit impliceert dat het afbreukrisico in de regel beperkt zal zijn. (Rekenwijze: $a=3$ (3×1), $b=6$ (3×2) en $c=9$ (3×3)).

Figuur 5.9: middelen kant. Hier zit deels een link met de fundraising fase uit de module 'tot stand brengen van samenwerkingsverbanden'. Hier gaat het echter ook over hulpmiddelen als een eigen website voor het samenwerkingsverband, het gebruik van databases of de inzet van rekenmodellen. Op basis van dit type hulpmiddelen is de middelen kant voor alle drie scenario's ingeschat als zijnde van gemiddeld belang. In geval van scenario b en c is het afbreukrisico van inadequaaf management als gemiddeld ingeschat: wanneer er niet voor is gezorgd dat de benodigde hulpmiddelen op het juiste moment beschikbaar zijn kan dit serieuze maar in de regel geen onoverkoombare hinder opleveren. Voor scenario a geldt dat zolang er zich geen prikkels tot verandering aandienen er geen substantiële zaken gerealiseerd zullen gaan worden, dit impliceert dat het afbreukrisico in de regel beperkt zal zijn. (Rekenwijze: $a=2$ (2×1), $b=4$ (2×2) en $c=4$ (2×2)).

Figuur 5.10: communicatie fase. De communicatie fase op zich is voor alle drie scenario's ingeschat als zijnde van groot belang: dit is immers de fase waarin mogelijke issues voor gezamenlijk beleid opkomen.

In geval van scenario c is het afbreukrisico van inadequaaf management als groot ingeschat: hier is namelijk geen sprake van aanwijzingen omtrent wat voor issues besproken dienen te worden. In scenario b is dit in de regel wel het geval, het afbreukrisico voor b is daarom als gemiddeld ingeschat. Voor scenario a geldt dat zolang er zich geen prikkels tot verandering aandienen er geen substantiële zaken gerealiseerd zullen gaan worden, dit impliceert dat het afbreukrisico in de regel beperkt zal zijn. (Rekenwijze: $a=3$ (3×1), $b=6$ (3×2) en $c=9$ (3×3)).

Figuur 5.10: kennisuitwisseling fase. De kennisuitwisseling fase op zich is voor alle drie scenario's ingeschat als zijnde van groot belang: het inzichtelijk krijgen voor welke issues gezamenlijk beleid daadwerkelijk zinvol zou zijn is een belangrijke stap voorwaarts.

In geval van scenario c is het afbreukrisico van inadequaaf management als groot ingeschat: hier is immers geen sprake van een verplichting om de in de communicatie fase opgekomen mogelijke issues voor gezamenlijk beleid verder gezamenlijk uit te diepen. In scenario b is dit in de regel wel het geval, het afbreukrisico voor b is daarom als gemiddeld ingeschat. Voor scenario a geldt dat zolang er zich geen prikkels tot verandering aandienen er geen substantiële zaken gerealiseerd zullen gaan worden, dit impliceert dat het afbreukrisico in de regel beperkt zal zijn. (Rekenwijze: $a=3$ (3×1), $b=6$ (3×2) en $c=9$ (3×3)).

Figuur 5.10: agenda setting fase. De agenda setting fase op zich is voor alle drie scenario's ingeschat als zijnde van groot belang: het door stromen van beleidsissues naar de fase waar daadwerkelijk gezamenlijk beleid wordt ontwikkeld is een belangrijke stap voorwaarts.

In geval van scenario c is het afbreukrisico van inadequaaf management als groot ingeschat: hier is immers geen sprake van een verplichting om de in de kennisuitwisseling fase gezamenlijk uitgediepte beleidsissues door te laten stromen. In scenario b is dit in de door de resultaatsverplichting wel min of meer het geval, het afbreukrisico voor b is daarom als gemiddeld ingeschat. Voor scenario a geldt dat zolang er zich geen prikkels tot verandering aandienen er geen substantiële zaken gerealiseerd zullen gaan worden, dit impliceert dat het afbreukrisico in de regel beperkt zal zijn. (Rekenwijze: a=3 (3x1), b=6 (3x2) en c=9 (3x3)).

Figuur 5.10: afstemmingsfase. De afstemmingsfase op zich is voor alle drie scenario's ingeschat als zijnde van groot belang: in deze fase wordt het gezamenlijke beleid uiteindelijk ontwikkeld.

In geval van scenario c is het afbreukrisico van inadequaaf management als groot ingeschat: hier is immers geen sprake van een resultaatsverplichting. In scenario b is dit wel het geval, het afbreukrisico voor b is daarom als gemiddeld ingeschat. Voor scenario a geldt dat zolang er zich geen prikkels tot verandering aandienen er geen substantiële zaken gerealiseerd zullen gaan worden, dit impliceert dat het afbreukrisico in de regel beperkt zal zijn. (Rekenwijze: a=3 (3x1), b=6 (3x2) en c=9 (3x3)).

Figuur 5.10: invoeringsfase. De invoeringsfase op zich is voor alle drie scenario's ingeschat als zijnde van groot belang: in deze fase wordt het gezamenlijke beleid uiteindelijk ontwikkeld.

In geval van scenario c is het afbreukrisico van inadequaaf management als groot ingeschat: hier is immers geen sprake van een resultaatsverplichting. In scenario b is dit wel het geval, het afbreukrisico voor b is daarom als gemiddeld ingeschat. Voor scenario a geldt dat zolang er zich geen prikkels tot verandering aandienen er geen substantiële zaken gerealiseerd zullen gaan worden, dit impliceert dat het afbreukrisico in de regel beperkt zal zijn. (Rekenwijze: a=3 (3x1), b=6 (3x2) en c=9 (3x3)).

Figuur 5.11: bestuurlijke realiteit. De bestuurlijke realiteit op zich is voor alle drie scenario's ingeschat als zijnde van groot belang: wanneer de bestuurlijke realiteit met zich mee brengt dat een van de deelnemende partijen iets absoluut niet of misschien

juist perse wel wil en de rest van de deelnemers hier juist anders in staat, dan kan dit veel invloed op de samenwerking hebben.

In geval van scenario c is het afbreukrisico van inadequaaf management als groot ingeschat: hier is immers geen sprake van een verplichting om er samen uit te komen. In scenario b is dit wel het geval, het afbreukrisico voor b is daarom als gemiddeld ingeschat. Voor scenario a geldt dat zolang er zich geen prikkels tot verandering aandienen er geen substantiële zaken gerealiseerd zullen gaan worden, dit impliceert dat het afbreukrisico in de regel beperkt zal zijn. (Rekenwijze: $a=3$ (3×1), $b=6$ (3×2) en $c=9$ (3×3)).

Figuur 5.11: informatieverstrekking. Informatieverstrekking op zich is voor alle drie scenario's ingeschat als zijnde van groot belang: wanneer bestuurders door de mate waarin en de wijze waarop ze worden geïnformeerd op het verkeerde been worden gezet, kan dit veel invloed hebben op hoe ze tegen de samenwerking aan kijken.

In geval van scenario c is het afbreukrisico van inadequaaf management als groot ingeschat: hier is immers geen sprake van een verplichting om er samen uit te komen. In scenario b is dit wel het geval, het afbreukrisico voor b is daarom als gemiddeld ingeschat. Voor scenario a geldt dat zolang er zich geen prikkels tot verandering aandienen er geen substantiële zaken gerealiseerd zullen gaan worden, dit impliceert dat het afbreukrisico in de regel beperkt zal zijn. (Rekenwijze: $a=3$ (3×1), $b=6$ (3×2) en $c=9$ (3×3)).

Figuur 5.11: persoonlijke overwegingen. Persoonlijke overwegingen op zich zijn voor alle drie scenario's ingeschat als zijnde van gemiddeld belang: wanneer een individuele bestuurder om persoonlijke redenen iets absoluut niet of misschien juist perse wel wil en de overige betrokken bestuurders hier juist anders in staan, dan kan dit veel invloed op de samenwerking hebben. De invloed is in dit geval kleiner als bij de bestuurlijke realiteit omdat het hier een individuele bestuurder betreft en niet het voltallige bestuur van een deelnemende organisatie.

In geval van scenario c is het afbreukrisico van inadequaaf management als groot ingeschat: hier is immers geen sprake van een verplichting om er samen uit te komen. In scenario b is dit wel het geval, het afbreukrisico voor b is daarom als gemiddeld ingeschat. Voor scenario a geldt dat zolang er zich geen prikkels tot verandering aandienen er geen substantiële zaken gerealiseerd zullen gaan worden, dit impliceert dat het afbreukrisico in de regel beperkt zal zijn. (Rekenwijze: $a=2$ (2×1), $b=4$ (2×2) en $c=6$ (2×3)).

6.1 Overzicht van de geïnterviewde personen (case A)

De voorganger van de trekker

- Dhr. J. Laseur
Provincie Overijssel
Zwolle
Beleidsmedewerker Water
Lid van de subcommissie Vecht c.q. Vecht-Dinkel van 1985-1999

De geïnterviewde trekker

- Dhr. dr. H.W.J. (Erik) van Dijk
Momenteel:
Zelfstandig adviseur, tevens projectmanager bij Vereniging Kust & Zee
(Waddenfondsproject Mosselwad)
1986 tot en met mei 2008:
Provincie Overijssel
Zwolle
Beleidsmedewerker Water (1990-2008)
Lid van de subcommissie Vecht c.q. Vecht-Dinkel van 1995 tot en met mei 2008

De geïnterviewde deelnemers

- Dhr. G. Balder
Momenteel:
Gepensioneerd
Tot 2006:
Wasser- und Bodenverband nr. 114
Neuenhaus
Geschäftsführer
Lid van de subcommissie Vecht c.q. Vecht-Dinkel van 1995-2006

- Dhr. W. Wolthuis
Waterschap Velt en Vecht
Coevorden
Dijkgraaf
Lid van de subcommissie Vecht c.q. Vecht-Dinkel van 1991-2002

- Dhr. L. Hürink

Momenteel:

Vereinigung des Emsländischen Landesvolkes e.V. (VEL)

Meppen

Hauptgeschäftsführer

Tot 2009:

Wasser- und Bodenverband nr. 114

Neuenhaus

Geschäftsführer

Lid van de subcommissie Vecht-Dinkel van 2007-2009

- Dhr. W. Joosten

Waterschap Regge en Dinkel

Almelo

Secretaris/directeur

Lid van de subcommissie Vecht-Dinkel van 2000-2004

- Dhr. P. van der Wiele

Waterschap Regge en Dinkel

Almelo

Account manager Duitsland

Lid van de subcommissie Vecht-Dinkel sinds 2003

- Dhr. H.J. Nolte

Bezirksregierung Münster

Münster

Dezernent

Lid van de subcommissie Vecht c.q. Vecht-Dinkel sinds 1996

- Dhr. J.A. van Berkum

Waterschap Velt en Vecht

Coevorden

Manager eenheid Bouwen en Beleid

Lid van de subcommissie Vecht c.q. Vecht-Dinkel van 1995-2002

- Dhr. M. Eberle

Momenteel:

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz

Hannover

Ministerialrat und Referatsleiter

Tot en met mei 2008:

Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz

Meppen

Betriebsstellenleiter

Lid van de subcommissie Vecht-Dinkel van 2005 tot en met mei 2008

6.2 De in de eerste interviewronde gehanteerde vragenlijst (case A)

Naam :

Toelichting

Deze vragenlijst wordt gebruikt bij de case studie over de Permanente Duits-Nederlandse Grenswater Commissie (case studie A).

De genoemde case studie richt zich op de wijze waarop de grensoverschrijdende samenwerking tussen de *regionale* partijen in de subcommissie Vecht-Dinkel van de Permanente Duits-Nederlandse Grenswater Commissie in de periode 2000 tot en met mei 2008 is aangestuurd.

De casus wordt gebruikt als voorbeeld van een situatie waarin regionale partijen aan beide zijden van de grens vrijwillig deelnemen aan een van bovenaf georganiseerd samenwerkingsverband zonder dat er sprake is van een prikkel tot samenwerking. Voor alle duidelijkheid: de case studie richt zich op de wijze waarop grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zich laten ontwikkelen en is niet bedoeld als evaluatie van het functioneren van de betrokken organisaties en/of personen.

In de paragraaf 'Anonimiteit en vertrouwelijkheid' van het opgestelde onderzoeksprotocol wordt aangegeven op welke wijze de anonimiteit van de betrokken personen en de vertrouwelijkheid van de verkregen informatie is gewaarborgd.

U wordt verzocht de gestelde vragen te beantwoorden met behulp van de volgende waardering:

Van geen belang	0 punten
Van beperkt belang	1 punt
Van gemiddeld belang	2 punten
Van groot belang	3 punten

Vraag 1a

Onderstaand worden een aantal zaken genoemd die als onderdeel van het doel van deze casus gezien zouden kunnen worden. Kunt u aangeven hoe belangrijk de verschillende zaken zijn geweest *voor uw handelen* in deze casus?

Mogelijke onderdelen van het doel van deze casus	Belang
Komen tot afstemming tussen de deelnemende regionale partijen	0/1/2//3 ¹
Rekening met elkaar te houden bij de uitvoering van de eigen werkzaamheden	0/1/2//3
Voorkomen van geschillen en indien aan de orde het afhandelen van geschillen	0/1/2//3
Komen tot grensoverschrijdende visies en/of stroomgebiedbeheerplannen	0/1/2//3
Komen tot grensoverschrijdende investeringen	0/1/2//3
Overige zaken (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

¹Een van de vier opties omcirkelen.

Vraag 1b

Bij een casus als deze zijn veel zaken belangrijk. Als trekker heeft u echter niet op al deze zaken invloed. Onderstaand worden een aantal zaken genoemd die als belangrijk voor deze casus zijn ingeschat en waar u als trekker wel invloed op heeft. Kunt u aangeven hoe belangrijk de verschillende zaken zijn geweest *voor uw handelen* in deze casus?

Belangrijke en tevens beïnvloedbare zaken	Belang
Het managen van de verwachtingen. Wanneer het verwachtingspatroon van de deelnemers niet in overeenstemming is met de mogelijkheden die het samenwerkingsverband hen biedt zal er spanning ontstaan. Het is aan de trekker om de deelnemers bewust te maken van de mogelijkheden maar ook van de onmogelijkheden van een samenwerkingsverband in een dergelijke situatie.	0/1/2//3
De maatvoering van het samenwerkingsverband. Wanneer de deelnemers zich bewust zijn van de mogelijkheden en de onmogelijkheden van het samenwerkingsverband kan, voor zover de algemene afspraken dit toelaten, in onderling overleg worden besloten op welk niveau de deelnemende organisaties zich gaan laten vertegenwoordigen en wat voor activiteiten het samenwerkingsverband gaat ondernemen.	0/1/2//3
De wijze waarop werd omgegaan met verschillen. Hierbij kan gedacht worden aan verschillen in gehanteerde methoden en technieken in de deelnemende landen en aan de verschillende wijzen waarop het waterbeheer in de deelnemende landen georganiseerd is, maar bijvoorbeeld ook aan cultuurverschillen en verschillen in te besteden middelen (kortom: de verschillen zoals beschreven bij vraag 1d).	0/1/2//3
Alert zijn op prikkels tot verandering. In dit soort situaties is het zaak om alert te zijn op mogelijke prikkels tot verandering, prikkels die zichzelf aandienen zoals in het geval van nieuwe Europese wetgeving, maar ook prikkels die bewerkstelligd kunnen worden zoals de kansen die ontstaan door grensoverschrijdende gebiedsontwikkeling te koppelen aan ontwikkelingen op het gebied van waterbeheer.	0/1/2//3
Overige zaken (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

Vraag 1c

Het trekken van samenwerkingsverbanden betekent omgaan met mensen en organisaties. Er zijn verschillende strategieën om mensen te laten doen wat naar uw mening moet gebeuren. Onderstaand worden een drietal strategieën beschreven. Kunt u aangeven hoe belangrijk de verschillende strategieën zijn geweest voor uw handelen in deze casus?

Strategieën	Belang
Verbinden. Verbindende strategieën zijn erop gericht om de betrokkenen aan elkaar te koppelen hetgeen in geval van succes leidt tot contacten over en weer, werkrelaties, netwerkverbanden en dergelijke.	0/1/2//3
Faciliteren. Faciliterende strategieën zijn gebaseerd op het conditioneren van de processen en worden vaak in combinatie met andere strategieën toegepast. Indien er louter gefaciliteerd wordt zal het aankomen op het 'willen' en 'kunnen' van de betrokkenen en is er sprake van een typische 'bottom-up' strategie.	0/1/2//3
Inspireren. Inspirerende strategieën zijn erop gericht om de verbeelding van de betrokkenen te prikkelen en worden vaak gebruikt om het 'willen' van de betrokkenen te beïnvloeden en/of het voorstellingsvermogen te vergroten. Inspirerende strategieën zijn in essentie 'bottom-up' strategieën.	0/1/2//3
Motiveren. Motiverende strategieën zijn erop gericht om de betrokkenen 'in beweging' te krijgen en/of te houden. Motiverende strategieën kunnen 'top-down' trekken vertonen wanneer de betrokkenen het voorgestelde of het gevraagde met goed fatsoen niet kunnen weigeren.	0/1/2//3
Overtuigen. Overtuigingsstrategieën zijn erop gericht om de betrokkenen te overtuigen met behulp van feiten en goede argumentatie. De betrokkenen zullen ervan overtuigd moeten worden dat de op grond van de analyse voorgestelde stappen de juiste zijn. De aanpak is 'top-down' en 'tell and sell'.	0/1/2//3
Dwingen. Dwingende of directieve strategieën zijn gebaseerd op een sterke concentratie van de macht. Er is bij dit type strategieën sprake van directe sturing, 'top-down' en gesanctioneerd.	0/1/2//3
Overige gehanteerde strategieën (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

Vraag 1d

Het trekken van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden betekent omgaan met verschillen, namelijk de verschillen aan weerszijden van de grens tussen landen en/of deelstaten. Onderstaand worden een zevental voorbeelden van mogelijke verschillen genoemd. Kunt u aangeven hoe belangrijk de verschillende voorbeelden in deze casus zijn geweest?

Voorbeelden van verschillen	Belang
De opbouw van het openbaar bestuur. De opbouw en het functioneren van het openbaar bestuur zeggen veel over de wijze waarop dingen in een land geregeld zijn. In geval organisaties van weerszijden van de grens gaan samenwerken en geen kennis hebben van de opbouw van het openbaar bestuur bij de ander(en) bestaat het risico dat partijen zich te weinig kunnen verplaatsen in de ander(en) en daardoor te weinig met elkaar mee kunnen denken waardoor er geen efficiënte samenwerking van de grond komt of er dusdanig veel irritaties ontstaan waardoor de samenwerking weer uiteen valt.	0/1/2//3

De organisatie van het waterbeheer. Wanneer een initiatiefnemer geen kennis heeft van de organisatie van het waterbeheer aan de ander zijde van de grens bestaat het risico dat in de aanloopfase veel tijd wordt verloren doordat er met partijen wordt gesproken waar uiteindelijk niet mee samengewerkt hoeft te worden. Daarnaast kan het zo zijn dat partijen waar pas in een later stadium contact mee wordt gelegd en waar wel mee samengewerkt zal moeten gaan worden zich gepasseerd voelen.	0/1/2//3
Bekendheid met bestuurlijke aangelegenheden bij de overige deelnemers. Doordat regionale bestuurlijke aangelegenheden aan de andere zijde van de grens vaak niet binnenkomen via de eigen reguliere informatiekanalen is het lastig bij te blijven met de bestuurlijke aangelegenheden bij deelnemers van de andere zijde van de grens met alle gevolgen van dien.	0/1/2//3
Gehanteerde methoden en technieken. Bij grensoverschrijdende samenwerking sluiten de wederzijds gehanteerde meetmethoden, analysetechnieken en interpretatiekaders niet altijd op elkaar aan doordat de afzonderlijke partijen dienen te blijven voldoen aan de betreffende eigen nationale of federale voorschriften. In voorkomende gevallen is het dan erg lastig om gemeten en/of geïnterpreteerde waarden te vergelijken.	0/1/2//3
Te besteden middelen. Wanneer de te besteden middelen aan weerszijden van de grens sterk uiteen lopen kan dit een probleem gaan vormen voor een uitgebalanceerde samenwerking.	0/1/2//3
Cultuur. Ook al zijn de fysieke standen tussen organisaties aan weerszijden van de grens soms erg gering, de mogelijke cultuurverschillen behoeven er niet minder om te zijn. Cultuurverschillen zijn vaak erg hardnekkig en kunnen een sterk negatieve impact hebben op de samenwerking.	0/1/2//3
Taal. Taalproblemen kunnen er de oorzaak van zijn dat mensen elkaar niet goed begrijpen. Taalproblemen kunnen er ook de oorzaak van zijn dat mensen terughoudend worden in het onderhouden van de noodzakelijke contacten. Meertalig samenwerken vraagt sowieso extra tijd en soms ook geld (vertaalkosten etc.).	0/1/2//3
Overige voorbeelden (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

Vraag 1e

Onderstaand is een eerste aanzet uitgewerkt van een profielschets voor een trekker voor een samenwerkingsverband zoals in deze casus. Kunt u met behulp van het *bovenste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes aangeven hoe belangrijk de genoemde aspecten in *een casus als deze* voor een trekker zijn? Kunt u met behulp van het *onderste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes ook aangeven hoe belangrijk de genoemde aspecten *in deze casus* voor uw handelen als trekker zijn geweest?

Aspecten van de profielschets	Belang
Hij of zij weet mensen te motiveren	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij kan overweg met onderlinge verschillen	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij heeft een realistische kijk op zaken	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij durft mensen de spiegel voor te houden	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij beschikt over een redelijke mate van vakinhoudelijke kennis	0/1/2//3 0/1/2//3
Overige aspecten (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

6.3 De in de tweede interviewronde gehanteerde vragenlijst (Case A)

Naam :

Toelichting

Deze vragenlijst wordt gebruikt bij de case studie over de Permanente Duits-Nederlandse Grenswater Commissie (case studie A).

De genoemde case studie richt zich op de wijze waarop de grensoverschrijdende samenwerking tussen de *regionale* partijen in de subcommissie Vecht-Dinkel van de Permanente Duits-Nederlandse Grenswater Commissie in de periode 2000 tot en met mei 2008 is aangestuurd.

De casus wordt gebruikt als voorbeeld van een situatie waarin regionale partijen aan beide zijden van de grens vrijwillig deelnemen aan een van bovenaf georganiseerd samenwerkingsverband zonder dat er sprake is van een prikkel tot samenwerking. Voor alle duidelijkheid: de case studie richt zich op de wijze waarop grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zich laten ontwikkelen en is niet bedoeld als evaluatie van het functioneren van de betrokken organisaties en/of personen.

In de paragraaf 'Anonimiteit en vertrouwelijkheid' van het opgestelde onderzoeksprotocol wordt aangegeven op welke wijze de anonimiteit van de betrokken personen en de vertrouwelijkheid van de verkregen informatie is gewaarborgd.

U wordt verzocht de gestelde vragen te beantwoorden met behulp van de volgende waardering:

Van geen belang	0 punten
Van beperkt belang	1 punt
Van gemiddeld belang	2 punten
Van groot belang	3 punten

Vraag 2a

Onderstaand worden een aantal zaken genoemd die als onderdeel van het doel van deze casus gezien zouden kunnen worden. Kunt u met behulp van het *bovenste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes aangeven hoe belangrijk de verschillende zaken *voor u* waren? Kunt u met behulp van het *onderste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes ook aangeven hoe belangrijk de verschillende zaken zijn geweest voor het handelen van *de trekker* in de casus van de subcommissie Vecht-Dinkel?

Mogelijke onderdelen van het doel van deze casus	Belang
Komen tot afstemming tussen de deelnemende regionale partijen	0/1/2//3 ² 0/1/2//3
Rekening met elkaar te houden bij de uitvoering van de eigen werkzaamheden	0/1/2//3 0/1/2//3
Voorkomen van geschillen en indien aan de orde het afhandelen van geschillen	0/1/2//3 0/1/2//3
Komen tot grensoverschrijdende visies en/of stroomgebiedbeheerplannen	0/1/2//3 0/1/2//3
Komen tot grensoverschrijdende investeringen	0/1/2//3 0/1/2//3
Overige zaken (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

Vraag 2b

Bijeen casus als deze zijn veel zaken belangrijk. De trekker van het samenwerkingsverband heeft echter niet op al deze zaken invloed. Onderstaand worden een aantal zaken genoemd die als belangrijk voor deze casus zijn ingeschat en waar de trekker wel invloed op heeft. Kunt u met behulp van het *bovenste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes aangeven hoe belangrijk de verschillende zaken in *een casus als deze* voor een trekker zijn? Kunt u met behulp van het *onderste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes ook aangeven hoe belangrijk de verschillende zaken zijn geweest voor het handelen van *de trekker* in de casus van de subcommissie Vecht-Dinkel?

Belangrijke en tevens beïnvloedbare zaken	Belang
Het managen van de verwachtingen. Wanneer het verwachtingspatroon van de deelnemers niet in overeenstemming is met de mogelijkheden die het samenwerkingsverband hen biedt zal er spanning ontstaan. Het is aan de trekker om de deelnemers bewust te maken van de mogelijkheden maar ook van de onmogelijkheden van een samenwerkingsverband in een dergelijke situatie.	0/1/2//3 0/1/2//3
De maatvoering van het samenwerkingsverband. Wanneer de deelnemers zich bewust zijn van de mogelijkheden en de onmogelijkheden van het samenwerkingsverband kan, voor zover de algemene afspraken dit toelaten, in onderling overleg worden besloten op welk niveau de deelnemende organisaties zich gaan laten vertegenwoordigen en wat voor activiteiten het samenwerkingsverband gaat ondernemen.	0/1/2//3 0/1/2//3
De wijze waarop werd omgegaan met verschillen. Hierbij kan gedacht worden aan verschillen in gehanteerde methoden en technieken in de deelnemende landen en aan de verschillende wijzen waarop het waterbeheer in de deelnemende landen georganiseerd is, maar bijvoorbeeld ook aan cultuurverschillen en verschillen in te besteden middelen (kortom: de verschillen zoals beschreven bij vraag 1d).	0/1/2//3 0/1/2//3
Alert zijn op prikkels tot verandering. In dit soort situaties is het zaak om alert te zijn op mogelijke prikkels tot verandering, prikkels die zichzelf aandienen zoals in het geval van nieuwe Europese wetgeving, maar ook prikkels die bewerkstelligd kunnen worden zoals de kansen die ontstaan door grensoverschrijdende gebiedsontwikkeling te koppelen aan ontwikkelingen op het gebied van waterbeheer.	0/1/2//3 0/1/2//3
Overige zaken (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

²Een van de vier opties omcirkelen.

Vraag 2c

Het trekken van samenwerkingsverbanden betekent omgaan met mensen en organisaties. Er zijn verschillende strategieën die een trekker kan inzetten om mensen te laten doen wat naar zijn of haar mening moet gebeuren. Onderstaand worden een drietal strategieën beschreven. Kunt u met behulp van het *bovenste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes aangeven hoe belangrijk de verschillende strategieën in *een casus als deze* voor het handelen van *een trekker* zijn? Kunt u met behulp van het *onderste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes ook aangeven hoe belangrijk de verschillende strategieën zijn geweest voor het handelen van *de trekker* in de casus van de subcommissie Vecht-Dinkel?

Strategieën	Belang
Verbinden. Verbindende strategieën zijn erop gericht om de betrokkenen aan elkaar te koppelen hetgeen in geval van succes leidt tot contacten over en weer, werkrelaties, netwerkverbanden en dergelijke.	0/1/2//3 0/1/2//3
Faciliteren. Faciliterende strategieën zijn gebaseerd op het conditioneren van de processen en worden vaak in combinatie met andere strategieën toegepast. Indien er louter gefaciliteerd wordt zal het aankomen op het 'willen' en 'kunnen' van de betrokkenen en is er sprake van een typische 'bottom-up' strategie.	0/1/2//3 0/1/2//3
Inspireren. Inspirerende strategieën zijn erop gericht om de verbeelding van de betrokkenen te prikkelen en worden vaak gebruikt om het 'willen' van de betrokkenen te beïnvloeden en/of het voorstellingsvermogen te vergroten. Inspirerende strategieën zijn in essentie 'bottom-up' strategieën.	0/1/2//3 0/1/2//3
Motiveren. Motiverende strategieën zijn erop gericht om de betrokkenen 'in beweging' te krijgen en/of te houden. Motiverende strategieën kunnen 'top-down' trekken vertonen wanneer de betrokkenen het voorgestelde of het gevraagde met goed fatsoen niet kunnen weigeren.	0/1/2//3 0/1/2//3
Overtuigen. Overtuigingsstrategieën zijn erop gericht om de betrokkenen te overtuigen met behulp van feiten en goede argumentatie. De betrokkenen zullen ervan overtuigd moeten worden dat de op grond van de analyse voorgestelde stappen de juiste zijn. De aanpak is 'top-down' en 'tell and sell'.	0/1/2//3 0/1/2//3
Dwingen. Dwingende of directieve strategieën zijn gebaseerd op een sterke concentratie van de macht. Er is bij dit type strategieën sprake van directe sturing, 'top-down' en gesanctioneerd.	0/1/2//3 0/1/2//3
Overige gehanteerde strategieën (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

Vraag 2d

Het trekken van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden betekent omgaan met verschillen, namelijk de verschillen aan weerszijden van de grens tussen landen en/of deelstaten. Onderstaand worden een zevental voorbeelden van mogelijke verschillen genoemd. Kunt u met behulp van het *bovenste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes aangeven hoe belangrijk de verschillende voorbeelden in deze casus zijn geweest? Kunt u met behulp van het *onderste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes ook aangeven hoe belangrijk de verschillende voorbeelden in deze casus zijn geweest voor het handelen van *de trekker*?

Voorbeelden van verschillen	Belang
De opbouw van het openbaar bestuur. De opbouw en het functioneren van het openbaar bestuur zeggen veel over de wijze waarop dingen in een land geregeld zijn. In geval organisaties van weerszijden van de grens gaan samenwerken en geen kennis hebben van de opbouw van het openbaar bestuur bij de ander(en) bestaat het risico dat partijen zich te weinig kunnen verplaatsen in de ander(en) en daardoor te weinig met elkaar mee kunnen denken waardoor er geen efficiënte samenwerking van de grond komt of er dusdanig veel irritaties ontstaan waardoor de samenwerking weer uiteen valt.	0/1/2//3 0/1/2//3
De organisatie van het waterbeheer. Wanneer een initiatiefnemer geen kennis heeft van de organisatie van het waterbeheer aan de ander zijde van de grens bestaat het risico dat in de aanloopfase veel tijd wordt verloren doordat er met partijen wordt gesproken waar uiteindelijk niet mee samengewerkt hoeft te worden. Daarnaast kan het zo zijn dat partijen waar pas in een later stadium contact mee wordt gelegd en waar wel mee samengewerkt zal moeten gaan worden zich gepasseerd voelen.	0/1/2//3 0/1/2//3
Bekendheid met bestuurlijke aangelegenheden bij de overige deelnemers. Doordat regionale bestuurlijke aangelegenheden aan de andere zijde van de grens vaak niet binnenkomen via de eigen reguliere informatiekanaal is het lastig bij te blijven met de bestuurlijke aangelegenheden bij deelnemers van de andere zijde van de grens met alle gevolgen van dien.	0/1/2//3 0/1/2//3
Gehanteerde methoden en technieken. Bij grensoverschrijdende samenwerking sluiten de wederzijds gehanteerde meetmethoden, analysetechnieken en interpretatiekaders niet altijd op elkaar aan doordat de afzonderlijke partijen dienen te blijven voldoen aan de betreffende eigen nationale of federale voorschriften. In voorkomende gevallen is het dan erg lastig om gemeten en/of geïnterpreteerde waarden te vergelijken.	0/1/2//3 0/1/2//3
Te besteden middelen. Wanneer de te besteden middelen aan weerszijden van de grens sterk uiteen lopen kan dit een probleem gaan vormen voor een uitgebalanceerde samenwerking.	0/1/2//3 0/1/2//3
Cultuur. Ook al zijn de fysieke standen tussen organisaties aan weerszijden van de grens soms erg gering, de mogelijke cultuurverschillen behoeven er niet minder om te zijn. Cultuurverschillen zijn vaak erg hardnekkig en kunnen een sterk negatieve impact hebben op de samenwerking.	0/1/2//3 0/1/2//3
Taal. Taalproblemen kunnen er de oorzaak van zijn dat mensen elkaar niet goed begrijpen. Taalproblemen kunnen er ook de oorzaak van zijn dat mensen terughoudend worden in het onderhouden van de noodzakelijke contacten. Meertalig samenwerken vraagt sowieso extra tijd en soms ook geld (vertaalkosten etc.).	0/1/2//3 0/1/2//3
Overige voorbeelden (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

Vraag 2e

Onderstaand is een eerste aanzet uitgewerkt tot een profielschets voor een trekker voor een samenwerkingsverband zoals in deze casus. Kunt u met behulp van het *bovenste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes aangeven hoe belangrijk de genoemde aspecten in *een casus als deze* voor *een trekker* zijn? Kunt u met behulp van het *onderste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes ook aangeven hoe belangrijk de genoemde aspecten *in deze casus* zijn geweest voor het handelen van *de trekker*?

Aspecten van de profielschets	Belang
Hij of zij weet mensen te motiveren	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij kan overweg met onderlinge verschillen	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij heeft een realistische kijk op zaken	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij durft mensen de spiegel voor te houden	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij beschikt over een redelijke mate van vakinhoudelijke kennis	0/1/2//3 0/1/2//3
Overige aspecten (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

6.4 Het in de derde ronde gehanteerde schriftelijke materiaal

Inleiding

In het kader van mijn promotie heb ik een handelingstheorie ontwikkeld voor trekkers van grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden. Deze theorie geeft trekkers handvaten bij het trekken van de totstandkoming en de doorontwikkeling van grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden.

Natuurlijk doen trekkers het niet in hun eentje, toch zijn zij wel degenen die geacht worden het overzicht te hebben en te begrijpen wanneer er aan welke knoppen gedraaid moet worden. In de handelingstheorie is daarom uitgewerkt wat trekkers in theorie allemaal wel niet zouden moeten *weten* en *kunnen*, maar ook wat er in een aantal kenmerkende gevallen van grensoverschrijdende regionale samenwerking echt toe doet.

In theorie zouden trekkers drie dingen moeten weten en kunnen, het gaat hierbij om de onderstaande drie punten.

- a. Het vormgeven van samenwerkingsverbanden wordt beschouwd als een organisatievraagstuk. Trekkers zouden derhalve moeten *weten* op welke wijze samenwerkingsverbanden vormgegeven kunnen worden en zouden hierop moeten *kunnen* sturen.
- b. Samenwerken blijft mensenwerk. Trekkers zouden derhalve moeten *weten* welke strategieën er zijn om de betrokkenen te laten doen wat nodig is en zouden deze strategieën moeten *kunnen* toepassen.
- c. Hetgeen bij de punten a en b is gezegd geldt voor samenwerking in het algemeen en dus ook voor grensoverschrijdende samenwerking. Maar in geval van grensoverschrijdende samenwerking spelen er ook nog diverse verschillen aan weerszijden van de grens. Trekkers zouden derhalve moeten *weten* welke van deze verschillen er toe doen en zouden met die verschillen overweg moeten *kunnen*.

Onderstaand wordt voor bovengenoemde drie punten aangegeven wat trekkers *in theorie* zouden moeten weten en kunnen.

In theorie

Tip: blijf vooralsnog gewoon de onderstaande tekst lezen en duik niet eerder in de genoemde bijlagen totdat hier expliciet om gevraagd wordt.

Ad a. Vormgeven van samenwerkingsverbanden

Weten. De wijze waarop samenwerkingsrelaties vormgegeven kunnen worden wordt in de handelingstheorie beschreven aan de hand van een viertal aandachtsgebieden.

Dit zijn:

- Het aansturen van de totstandkoming van samenwerkingsverbanden (paragraaf 5.3.4);
- Het aansturen van de doorontwikkeling van samenwerkingsverbanden (paragraaf 5.3.5);
- Het aansturen van de wijze waarop wordt omgegaan met mogelijke issues voor samenwerking (paragraaf 5.3.6);
- Het omgaan met de impact van bestuurders (paragraaf 5.3.7).

Voor elk van deze aandachtsgebieden worden in de handelingstheorie modellen aangedragen die de trekker het nodige inzicht verschaffen. De meeste aangedragen modellen bestaan al geruime tijd en hebben elders reeds hun nut bewezen. Alleen in geval het aandachtsgebied ‘omgaan met de impact van bestuurders’ zijn de aangedragen modellen nieuw ontwikkeld.

Kunnen. In theorie zouden trekkers in staat moeten zijn hun aandacht te verdelen over alle vier bovengenoemde aandachtsgebieden, vergelijkbaar met een jongleur die zijn aandacht verdeeld over vier ballen die hij gelijktijdig in de lucht moet houden.

Tegelijkertijd dienen trekkers alert te zijn op de context waarbinnen het geheel zich afspeelt en op eventuele veranderingen vanuit de context. Sommige trekkers weten niet alleen met verandering vanuit de context om te gaan maar deze ook te benutten. In de handelingstheorie wordt een model, het zogenaamde contextuele-interactie-model uit paragraaf 4.5, aangedragen waarmee de context op overzichtelijke wijze geordend kan worden.

Ad b. Samenwerken blijft mensenwerk

Weten. In de handelingstheorie worden de belangrijkste strategieën benoemd die trekkers ter beschikking staan om de betrokkenen te laten doen wat nodig is. In box 5.5 is een overzicht waarin is weergegeven om welke strategieën het gaat.

Kunnen. In box 5.6 worden voorbeelden gegeven van de wijze waarop trekkers de genoemde strategieën zouden kunnen toepassen.

Ad c. Omgaan met verschillen langs de grens

Weten. In de handelingstheorie worden de belangrijkste verschillen aan weerszijden van de grens benoemd. In box 5.13 is een overzicht opgenomen waarin is weergegeven om welke verschillen het gaat.

Kunnen. In box 5.15 is weergegeven op welke wijze trekkers met de genoemde verschillen aan weerszijden van de grens zouden kunnen omgaan. Uit de daar uitgewerkte oplossingsrichtingen valt een *strategie* af te leiden die samengevat zou kunnen worden als ‘*transparant maken, neutraliseren en waar mogelijk overbruggen*’.

Voorbeeld. De te besteden middelen worden in de handelingstheorie gezien als een mogelijk kritische overgang beschouwd. Wanneer de te besteden middelen aan weerszijden van de grens sterk uiteen lopen kan dit een probleem gaan vormen voor een uitgebalanceerde samenwerking. In het overzicht worden 4 stappen richting een oplossing voorgesteld. Stap 1 betreft het transparant maken van zaken: ‘Inzichtelijk maken wat het verschil in te besteden middelen is en dit bespreekbaar maken, niet laten sudderen’. De stappen 2 en 3 hebben betrekking op het neutraliseren van de verschillen in te besteden middelen: ‘Staat hier iets tegenover, bijvoorbeeld meer te besteden uren van de deelnemer met het geringste budget of lagere tarieven voor in te huren diensten? Met behulp van de juiste argumenten zijn verschillen in te besteden middelen soms acceptabeler te maken.’ (stap 2) of ‘Zijn er subsidies beschikbaar waardoor het verschil in te besteden middelen minder zwaar weegt.’ (stap 3). Stap 4 is gericht op het daadwerkelijk overbruggen van het probleem ‘Agendasetting op een hoger niveau. Is het mogelijk om de deelnemers met de minst te besteden middelen ‘bovenlangs’ met behulp van de andere partner(s) aan meer middelen te helpen?’ (stap 4).

In de praktijk

Tot op heden heb ik mij verdiept in drie grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden, te weten a) de subcommissie Vecht-Dinkel van de Permanente Grenswater Commissie (PGC), b) de ten behoeve van de invoering van de Europese Kader Richtlijn Water (KRW) opererende AG DeltaRhein en c) het samenwerkingsverband ten behoeve van de grensoverschrijdende Vechtvisie (GVV). In deze paragraaf geef ik een eerste terugkoppeling. Hierbij wordt de volgende legenda gebruikt: van geen belang: 0, van beperkt belang: 1, van gemiddeld belang: 2 en van groot belang : 3.

Ad a. Vormgeven van samenwerkingsverbanden

In *theorie* zouden trekkers vergelijkbaar met een jongleur in staat moeten zijn hun aandacht te verdelen over alle vier in paragraaf 2 van deze bijlage genoemde aandachtsgebieden. Uit de voorlopige resultaten van mijn onderzoek blijkt dit in de *praktijk* niet het geval te zijn.

In geval van de subcommissie Vecht-Dinkel lijkt het erop dat geen van de vier aandachtsgebieden er substantieel toe hebben gedaan. Enkele andere aandachtsgebieden lijken daarvoor in de plaats te komen, dezen worden in de onderstaande tabel beschreven.

Alternatieve aandachtsgebieden	Belang
Het managen van de verwachtingen. Wanneer het verwachtingspatroon van de deelnemers niet in overeenstemming is met de mogelijkheden die het samenwerkingsverband hen biedt zal er spanning ontstaan. Het is aan de trekker om de deelnemers bewust te maken van de mogelijkheden maar ook van de onmogelijkheden van een samenwerkingsverband in een dergelijke situatie.	3
De maatvoering van het samenwerkingsverband. Wanneer de deelnemers zich bewust zijn van de mogelijkheden en de onmogelijkheden van het samenwerkingsverband kan, voor zover de algemene afspraken dit toelaten, in onderling overleg worden besloten op welk niveau de deelnemende organisaties zich gaan laten vertegenwoordigen en wat voor activiteiten het samenwerkingsverband gaat ondernemen.	2
Alert zijn op prikkels tot verandering. In dit soort situaties is het zaak om alert te zijn op mogelijke prikkels tot verandering, prikkels die zichzelf aandienen zoals in het geval van nieuwe Europese wetgeving, maar ook prikkels die bewerkstelligd kunnen worden zoals de kansen die ontstaan door grensoverschrijdende gebiedsontwikkeling te koppelen aan ontwikkelingen op het gebied van waterbeheer.	2

Vraag aan de trekker van de subcommissie Vecht-Dinkel:

Wat zeggen deze voorlopige resultaten jou? Kun je daar iets mee? Zijn de resultaten reden om te zeggen als ik dat destijds geweten had, dan had ik bepaalde zaken anders aangepakt? En zo ja, welke zaken bijvoorbeeld?

In geval van de AG DeltaRhein lijkt het erop dat 3 van de 4 aandachtsgebieden er echt toe hebben gedaan, waarbij wordt opgemerkt dat de wijze waarop de doorontwikkeling van de samenwerking werd aangestuurd slechts op onderdelen van belang is geweest.

Aandachtsgebieden	Belang
De wijze waarop de organisatie was geregeld (<u>onderdeel</u> van aandachtsgebied 2 (zie figuur 5.9))	3
De wijze waarop de personele bezetting was geregeld (idem)	2
De wijze waarop de beschikbaarheid van hulpmiddelen was geregeld (idem)	2
De wijze waarop werd omgegaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid (aandachtsgebied 3)	3
De wijze waarop bestuurders werden betrokken (aandachtsgebied 4)	2

Vraag aan de trekker van de AG DeltaRhein:

Wat zeggen deze voorlopige resultaten jou? Wil je de inhoud van paragraaf 5.3.4 t/m 5.3.7 eens doornemen? Kun je met de inhoud van deze bijlagen delen van de gang van zaken binnen de AG Delta-Rhein-Ost beschrijven, dit in aanvulling op de reeds in de bijlagen gegeven voorbeelden? En zo ja, welke? Is de inhoud van deze bijlagen reden om te zeggen als ik dat destijds geweten had, dan had ik bepaalde zaken anders aangepakt?

In geval van de grensoverschrijdende Vechtvisie ziet het ernaar uit dat alle vier aandachtsgebieden er echt toe hebben gedaan.

<i>Aandachtsgebieden</i>	<i>Belang</i>
De wijze waarop de samenwerking tot stand gebracht wordt (aandachtsgebied 1)	3
De wijze waarop de doorontwikkeling van de samenwerking aangestuurd wordt (aandachtsgebied 2)	3
De wijze waarop wordt omgegaan met mogelijke issues voor samenwerking (aandachtsgebied 3)	3
De wijze waarop bestuurders worden betrokken (aandachtsgebied 4)	3

Vraag aan de trekkers van de Duits-Nederlandse Vechtvisie:

Wat zeggen deze voorlopige resultaten jullie? Willen jullie de inhoud van paragraaf 5.3.4 t/m 5.3.7 eens doornemen? Kun jullie met de inhoud van deze bijlagen delen van de gang van zaken binnen de Duits-Nederlandse Vechtvisie beschrijven, dit in aanvulling op de reeds in de bijlagen gegeven voorbeelden? En zo ja, welke? Is de inhoud van deze bijlagen reden om te zeggen als we dat destijds geweten hadden, dan hadden we bepaalde zaken anders aangepakt?

Ad b. Samenwerken blijft mensenwerk

Uit de voorlopige resultaten van mijn onderzoek blijkt dat in de drie onderzochte samenwerkingsverbanden vijf van de zes in box 5.5 genoemde strategieën van belang te zijn geweest. Uitzondering is de directieve strategie.

<i>Strategieën</i>	<i>PGC</i>	<i>KRW</i>	<i>VV</i>
Verbinden	3 ³	2	3
Faciliteren	3 ⁴	2	3
Inspireren	2	1	3
Motiveren	2	3	2
Overtuigen	2	3	2
Dwingen	0	1	0

Of de in box 5.6 gegeven voorbeelden van de wijze waarop trekkers de genoemde strategieën zouden kunnen toepassen daadwerkelijk zijn gehanteerd is nog niet onderzocht en is een onderwerp voor de tweede interviewronde met de trekkers.

Vraag aan alle trekkers:

Wat zeggen de voorlopige resultaten jullie op dit punt? Willen jullie de inhoud van box 5.6 eens doornemen? Herkennen jullie deze voorbeelden? (kijk hierbij waar nodig ook even naar de definities van de strategieën in box 5.5). Zijn de gegeven voorbeelden ook toegepast in jullie casussen? En zo ja, welke? Kunnen jullie nog andere voorbeelden aan het overzicht toevoegen?

Ad c. Omgaan met verschillen langs de grens

Uit de voorlopige resultaten van mijn onderzoek blijkt dat in de drie onderzochte samenwerkingsverbanden alle in box 5.13 genoemde verschillen wel van belang zijn geweest.

<i>Verschillen</i>	<i>PGC</i>	<i>KRW</i>	<i>VV</i>
In structuur van het openbaar bestuur	2,5	2	3
Organisatie van overeenkomstige sectoren	2	2	3
Bekendheid met bestuurlijke aangelegenheden	1,5	3	2
Gehanteerde methoden en technieken	2	3	1 ⁵
Te besteden middelen	2	1	3
Cultuur	2	2,5	3
Taal	2	2,5	3

Of de in box 5.15 gegeven oplossingen of oplossingsrichtingen waarmee trekkers met deze verschillen kunnen omgaan daadwerkelijk zijn gehanteerd is nog niet onderzocht en is een onderwerp voor de tweede interviewronde met de trekkers.

³Tijdens de verdere uitwerking van deze casus is gebleken dat de voorlopige inschatting op dit punt te hoog is geweest en de hier vermelde 3 een 2 had moeten zijn.

⁴Tijdens de verdere uitwerking van deze casus is gebleken dat de voorlopige inschatting op dit punt te hoog is geweest en de hier vermelde 3 een 2 had moeten zijn.

⁵Deze inschatting is tijdens de derde interviewronde veranderd in een 2 op advies van de geïnterviewde trekkers.

Vraag aan alle trekkers:

Wat zeggen de voorlopige resultaten jullie op dit punt? Willen jullie de inhoud van box 5.15 eens doornemen? Herkennen jullie deze oplossingsrichtingen? Zijn de gegeven oplossingsrichtingen ook toegepast in jullie casussen? En zo ja, welke? Kunnen jullie nog andere oplossingsrichtingen aan het overzicht toevoegen? Van de in box 5.15 aangedragen oplossingen valt een strategie af te leiden die samengevat zou kunnen worden als ‘transparant maken, neutraliseren en waar mogelijk overbruggen’, herkennen jullie deze strategie?

Nog enkele algemene vragen aan alle trekkers:

1. Wat vindt je van wat je tot nu toe hebt gezien van de handelingstheorie? Heeft het geordend wat je al wist? Heb je er ook nieuwe dingen uit opgepikt? Alles bij elkaar zinvol of niet?
2. Zie je de inhoud van de handelingstheorie als zinvol lesmateriaal voor mensen in opleiding (HBO en hoger: studenten en post-HBO/Academisch)?
3. Denk je dat de inhoud van deze handelingstheorie ook toepasbaar zou kunnen zijn in sectoren anders dan water? En zo ja, welke sectoren denk je dan aan?

Vragen 1c + 2c

Strategieën	T	D	D	D	D	N	N	N	N
Verbinden	2	- 3	2 2	1 3	2,5 2,5	1,5 1,5	- 3	- -	- -
Faciliteren	2	1 2	2 2	3 3	2 2	2 2	2,5 3	1,5 2	1 3
Inspireren	2	1,5 2	2 1	2 3	2,5 2,5	2,5 1	0 3	3 2	1 1
Motiveren	2	0 2	2 1	2 2	2 2	2 2	2 1	2 2	1 1
Overtuigen	2	1 1	1 2	2 2	2,5 2,5	3 2,5	2 0	2 2	2 2
Dwingen	0	1 1	? 2	0 0	0 0	0 0	0,5 0	0 0	0 0
Overige strategieën	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Vragen 1d + 2d

Verschillen	T	D	D	D	D	N	N	N	N
In de opbouw van het openbaar bestuur	3	2 3	2 2	2 3	2 1,5	1 1	3 3	2 3	1,5 1
In de organisatie van het waterbeheer	1	3 3	3 3	2 3	1,5 1,5	2 3	3 3	2 3	2 2
In de bekendheid met best. aangelegenheden	1	1 1	2 2	1 1	1 2	0 1	1 3	1 1	1 2
In de gehanteerde methoden en technieken	2	3 3	1 1	2 2	1 1,5	1 2	3 1	2 1	- 2
In de te besteden middelen	2	1 2	1 1	2 3	1 1	2 2	1 3	0 0	1 2
In cultuur	1	1 1	2 2	3 3	1,5 1,5	1 2	2 3	2 3	2 3
In taal	1	2 3	3 3	3 3	2 2	1 2,5	2 1	1 1	2 3
Overige verschillen	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Vragen 1e + 2e

Aspecten van de profielschets	T	D	D	D	D	N	N	N	N
Weet mensen te motiveren	3 2	2 1	1,5 1,5	2 2	2 2	3 1,5	3 1,5	2 2	3 1
Kan overweg met onderlinge verschillen	2 3	2 2	3 3	3 2	3 3	3 1,5	2 2	2 2	3 1
Heeft een realistische kijk op zaken	3 2	2 2	3 3	3 2	2,5 2,5	2,5 1	3 1	3 2	3 1
Durft mensen de spiegel voor te houden	2 1	1 1	3 3	2 1	2 2	2 0,5	2 1	2 1	3 1
Redelijke mate van vakinhoudelijke kennis	1 3	2,5 3	1,5 1,5	2 2	2 2	1,5 3	1 1	2 3	2 2
Overige aspecten	-	-	-	+	-	-	-	+	-

7.1 Overzicht van de geïnterviewde personen (case B)

De geïnterviewde trekker

- Dhr. W. Mak
Coördinatiebureau Stroomgebieden Nederland (CSN)
Utrecht
Adjunct stroomgebiedcoördinator
Trekker van de werkgroep DeltaRhein-Ost van medio 2006 tot medio mei 2009

De geïnterviewde deelnemers

- Dhr. J. Laseur
Provincie Overijssel
Zwolle
Beleidsmedewerker Water
Lid van de werkgroep DeltaRhein van 2006 tot op heden

- Dhr. dr. H.W.J. (Erik) van Dijk
Momenteel:
Zelfstandig adviseur, tevens projectmanager bij Vereniging Kust & Zee
(Waddenfondsproject Mosselwad)
1986 tot en met mei 2008:
Provincie Overijssel
Zwolle
Beleidsmedewerker Water (1990-2008)
Lid van de werkgroep DeltaRhein tot en met mei 2008

- Dhr. W. Wolthuis
Waterschap Velt en Vecht
Coevorden
Dijkgraaf
Lid van *stuurgroep* DeltaRhein van 2006 tot op heden

- Dhr. P. van der Wiele
Waterschap Regge en Dinkel
Almelo
Account manager Duitsland
Lid van de werkgroep DeltaRhein van 2008 tot op heden

- Dhr. G. Jasperneite
Bezirksregierung Münster
Münster
Dezernent
Lid van de werkgroep DeltaRhein van april 2007 tot op heden

- Dhr. W. Piegsa
Momenteel:
Gepensioneerd
Tot en met september 2008:
Bezirksregierung Münster
Herten
Dezernent
Lid van de werkgroep DeltaRhein van 2004 en met april 2007

- Mevr. D. Altenhofen
Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
Meppen
Betriebsstellenleiterin
Lid van de werkgroep DeltaRhein van medio 2008 tot op heden

- Dhr. M. Eberle
Momenteel:
Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz
Hannover
Ministerialrat und Referatsleiter
Tot en met mei 2008:
Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
Meppen
Betriebsstellenleiter
Lid van de werkgroep DeltaRhein van 2005 tot en met mei 2008

7.2 De in de eerste interviewronde gehanteerde vragenlijst (case B)

Naam :

Toelichting

Deze vragenlijst wordt gebruikt bij de case studie naar de implementatie van de KRW in het werkgebied DeltaRhein (case studie B).

De genoemde case studie richt zich op de wijze waarop in het betreffende werkgebied de grensoverschrijdende samenwerking tussen de betrokken *regionale* partijen tot stand is gebracht en beslaat de periode van medio 2006 tot en met 2008.

De casus wordt gebruikt als voorbeeld van een situatie waarin regionale partijen aan beide zijden van de grens verplicht deelnemen aan een van bovenaf georganiseerd samenwerkingsverband waarbij beleids- en institutionele druk als prikkel tot samenwerking fungeert.

Voor alle duidelijkheid: de case studie richt zich op de wijze waarop grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zich laten ontwikkelen en is niet bedoeld als evaluatie van het functioneren van de betrokken organisaties en/of personen.

In de paragraaf 'Anonimiteit en vertrouwelijkheid' van het opgestelde onderzoeksprotocol wordt aangegeven op welke wijze de anonimiteit van de betrokken personen en de vertrouwelijkheid van de verkregen informatie is gewaarborgd.

U wordt verzocht de gestelde vragen te beantwoorden met behulp van de volgende waardering:

Van geen belang	0 punten
Van beperkt belang	1 punt
Van gemiddeld belang	2 punten
Van groot belang	3 punten

Vraag 1a

Onderstaand worden een aantal zaken genoemd die als onderdeel van het doel van deze casus gezien zouden kunnen worden. Kun je aangeven hoe belangrijk de verschillende zaken zijn geweest *voor jouw handelen* in deze casus?

Mogelijke onderdelen van het doel van deze casus	Belang
Implementatie van een nieuwe richtlijn	0/1/2//3 ⁶
Komen tot afstemming tussen de drie onderliggende deelgebieden	0/1/2//3
Komen tot één stroomgebiedbeheerplan	0/1/2//3
Komen tot een duurzame samenwerking tussen de regionale partijen	0/1/2//3
Komen tot grensoverschrijdende investeringen	0/1/2//3
Overige zaken (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

⁶Een van de vier opties omcirkelen.

Vraag 1b

Bij een casus als deze zijn veel zaken belangrijk. Als trekker heb je echter niet op al deze zaken invloed. Onderstaand worden een aantal zaken genoemd die als belangrijk voor deze casus zijn ingeschat en waar je als trekker wel invloed op hebt. Kun je aangeven hoe belangrijk de verschillende zaken zijn geweest *voor jouw handelen* in deze casus?

Belangrijke en tevens beïnvloedbare zaken	Belang
De wijze waarop de organisatie was geregeld. Belangrijk punt in deze casus was dat de werkzaamheden op een dusdanige wijze waren georganiseerd dat het gevraagde resultaat bijtijds geleverd konden worden.	0/1/2//3
De wijze waarop werd omgegaan met verschillen. Hierbij kan gedacht worden aan verschillen in gehanteerde methoden en technieken in de deelnemende landen en aan de verschillende wijzen waarop het waterbeheer in de deelnemende landen georganiseerd is, maar bijvoorbeeld ook aan cultuurverschillen en verschillen in te besteden middelen (kortom: de verschillen zoals beschreven bij vraag 1d).	0/1/2//3
De wijze waarop de personele bezetting was geregeld. Om het gevraagde resultaat bijtijds te kunnen leveren moest er voldoende personeel beschikbaar zijn, gekwalificeerd en ook gemotiveerd personeel!	0/1/2//3
De wijze waarop de beschikbaarheid van hulpmiddelen was geregeld. Om het gevraagde resultaat bijtijds te kunnen leveren moesten de juiste hulpmiddelen bijtijds beschikbaar zijn.	0/1/2//3
De wijze waarop werd omgegaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid. Om het gevraagde resultaat bijtijds te kunnen leveren moesten mogelijke issues voor gezamenlijk beleid bijtijds bekend zijn en moesten deze issues binnen de daarvoor gestelde termijnen 'verder gebracht' worden.	0/1/2//3
De wijze waarop bestuurders werden betrokken. Om het gevraagde resultaat bijtijds te kunnen leveren moesten de betreffende bestuurders bijtijds en op de juiste wijze betrokken worden.	0/1/2//3
Overige zaken (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

Vraag 1c

Het trekken van samenwerkingsverbanden betekent omgaan met mensen en organisaties. Er zijn verschillende strategieën om mensen te laten doen wat naar jouw

mening moet gebeuren. Onderstaand worden een drietal strategieën beschreven. Kun je aangeven hoe belangrijk de verschillende strategieën zijn geweest voor jouw handelen in deze casus?

Strategieën	Belang
Verbinden. Verbindende strategieën zijn erop gericht om de betrokkenen aan elkaar te koppelen hetgeen in geval van succes leidt tot contacten over en weer, werkrelaties, netwerkverbanden en dergelijke.	0/1/2//3
Faciliteren. Faciliterende strategieën zijn gebaseerd op het conditioneren van de processen en worden vaak in combinatie met andere strategieën toegepast. Indien er louter gefaciliteerd wordt zal het aankomen op het 'willen' en 'kunnen' van de betrokkenen en is er sprake van een typische 'bottom-up' strategie.	0/1/2//3
Inspireren. Inspirerende strategieën zijn erop gericht om de verbeelding van de betrokkenen te prikkelen en worden vaak gebruikt om het 'willen' van de betrokkenen te beïnvloeden en/of het voorstellingsvermogen te vergroten. Inspirerende strategieën zijn in essentie 'bottom-up' strategieën.	0/1/2//3
Motiveren. Motiverende strategieën zijn erop gericht om de betrokkenen 'in beweging' te krijgen en/of te houden. Motiverende strategieën kunnen 'top-down' trekken vertonen wanneer de betrokkenen het voorgestelde of het gevraagde met goed fatsoen niet kunnen weigeren.	0/1/2//3
Overtuigen. Overtuigingsstrategieën zijn erop gericht om de betrokkenen te overtuigen met behulp van feiten en goede argumentatie. De betrokkenen zullen ervan overtuigd moeten worden dat de op grond van de analyse voorgestelde stappen de juiste zijn. De aanpak is 'top-down' en 'tell and sell'.	0/1/2//3
Dwingen. Dwingende of directieve strategieën zijn gebaseerd op een sterke concentratie van de macht. Er is bij dit type strategieën sprake van directe sturing, 'top-down' en gesanctioneerd.	0/1/2//3
Overige gehanteerde strategieën (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

Vraag 1d

Het trekken van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden betekent omgaan met verschillen, namelijk de verschillen aan weerszijden van de grens tussen landen en/of deelstaten. Onderstaand worden een zevental voorbeelden van mogelijke verschillen genoemd. Kun je aangeven hoe belangrijk de verschillende voorbeelden in deze casus zijn geweest?

Voorbeelden van verschillen	Belang
De opbouw van het openbaar bestuur. De opbouw en het functioneren van het openbaar bestuur zeggen veel over de wijze waarop dingen in een land geregeld zijn. In geval organisaties van weerszijden van de grens gaan samenwerken en geen kennis hebben van de opbouw van het openbaar bestuur bij de ander(en) bestaat het risico dat partijen zich te weinig kunnen verplaatsen in de ander(en) en daardoor te weinig met elkaar mee kunnen denken waardoor er geen efficiënte samenwerking van de grond komt of er dusdanig veel irritaties ontstaan waardoor de samenwerking weer uiteen valt.	0/1/2//3
De organisatie van het waterbeheer. Wanneer een initiatiefnemer geen kennis heeft van de organisatie van het waterbeheer aan de ander zijde van de grens bestaat het risico dat in de aanloopfase veel tijd wordt verloren doordat er met partijen wordt gesproken waar uiteindelijk niet mee samengewerkt hoeft te worden. Daarnaast kan het zo zijn dat partijen waar pas in een later stadium contact mee wordt gelegd en waar wel mee samengewerkt zal moeten gaan worden zich gepasseerd voelen.	0/1/2//3

Bekendheid met bestuurlijke aangelegenheden bij de overige deelnemers. Doordat regionale bestuurlijke aangelegenheden aan de andere zijde van de grens vaak niet binnenkomen via de eigen reguliere informatiekkanalen is het lastig bij te blijven met de bestuurlijke aangelegenheden bij deelnemers van de andere zijde van de grens met alle gevolgen van dien.	0/1/2//3
Gehanteerde methoden en technieken. Bij grensoverschrijdende samenwerking sluiten de wederzijds gehanteerde meetmethoden, analysetechnieken en interpretatiekaders niet altijd op elkaar aan doordat de afzonderlijke partijen dienen te blijven voldoen aan de betreffende eigen nationale of federale voorschriften. In voorkomende gevallen is het dan erg lastig om gemeten en/of geïnterpreteerde waarden te vergelijken.	0/1/2//3
Te besteden middelen. Wanneer de te besteden middelen aan weerszijden van de grens sterk uiteen lopen kan dit een probleem gaan vormen voor een uitgebalanceerde samenwerking.	0/1/2//3
Cultuur. Ook al zijn de fysieke standen tussen organisaties aan weerszijden van de grens soms erg gering, de mogelijke cultuurverschillen behoeven er niet minder om te zijn. Cultuurverschillen zijn vaak erg hardnekkig en kunnen een sterk negatieve impact hebben op de samenwerking.	0/1/2//3
Taal. Taalproblemen kunnen er de oorzaak van zijn dat mensen elkaar niet goed begrijpen. Taalproblemen kunnen er ook de oorzaak van zijn dat mensen terughoudend worden in het onderhouden van de noodzakelijke contacten. Meertalig samenwerken vraagt sowieso extra tijd en soms ook geld (vertaalkosten etc.).	0/1/2//3
Overige voorbeelden (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

Vraag 1e

Onderstaand is een eerste aanzet uitgewerkt van een profielschets voor een trekker voor een samenwerkingsverband zoals in deze casus. Kunt u met behulp van het *bovenste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes aangeven hoe belangrijk de genoemde aspecten in *een casus als deze* voor *een trekker* zijn? Kunt u met behulp van het *onderste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes ook aangeven hoe belangrijk de genoemde aspecten *in deze casus* voor *uw handelen als trekker* zijn geweest?

Aspecten van de profielschets	Belang
Hij of zij is een ervaren procesmanager	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij kan overweg met onderlinge verschillen	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij weet mensen te motiveren	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij beschikt over een redelijke mate van veranderkundig inzicht	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij heeft ervaring met programma- en projectleiding in een complexe ambtelijke en bestuurlijke omgeving	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij beschikt over voldoende kennis van en zicht op het vakgebied om mogelijke water issues voor gezamenlijk beleid 'verder te brengen	0/1/2//3 0/1/2//3
Overige aspecten (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

7.3 De in de tweede interviewronde gehanteerde vragenlijst (case B)

Naam :

Toelichting

Deze vragenlijst wordt gebruikt bij de case studie naar de implementatie van de KRW in het werkgebied DeltaRhein (case studie B).

De genoemde case studie richt zich op de wijze waarop in het betreffende werkgebied de grensoverschrijdende samenwerking tussen de betrokken *regionale* partijen tot stand is gebracht en beslaat de periode van medio 2006 tot en met 2008.

De casus wordt gebruikt als voorbeeld van een situatie waarin regionale partijen aan beide zijden van de grens verplicht deelnemen aan een van bovenaf georganiseerd samenwerkingsverband waarbij beleids- en institutionele druk als prikkel tot samenwerking fungeert.

Voor alle duidelijkheid: de case studie richt zich op de wijze waarop grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zich laten ontwikkelen en is niet bedoeld als evaluatie van het functioneren van de betrokken organisaties en/of personen.

In de paragraaf 'Anonimiteit en vertrouwelijkheid' van het opgestelde onderzoeksprotocol wordt aangegeven op welke wijze de anonimiteit van de betrokken personen en de vertrouwelijkheid van de verkregen informatie is gewaarborgd.

U wordt verzocht de gestelde vragen te beantwoorden met behulp van de volgende waardering:

Van geen belang	0 punten
Van beperkt belang	1 punt
Van gemiddeld belang	2 punten
Van groot belang	3 punten

Vraag 2a

Onderstaand worden een aantal zaken genoemd die als onderdeel van het doel van deze casus gezien zouden kunnen worden. Kunt u met behulp van het *bovenste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes aangeven hoe belangrijk de verschillende zaken *voor u* waren? Kunt u met behulp van het *onderste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes ook aangeven hoe belangrijk de verschillende zaken zijn geweest voor het handelen van *de trekker* in de casus van DeltaRhein-Ost?

Mogelijke onderdelen van het doel van deze casus	Belang
Implementatie van een nieuwe richtlijn	0/1/2//3 ⁷ 0/1/2//3
Komen tot afstemming tussen de drie onderliggende deelgebieden	0/1/2//3 0/1/2//3
Komen tot één stroomgebiedbeheerplan	0/1/2//3 0/1/2//3
Komen tot een duurzame samenwerking tussen de regionale partijen	0/1/2//3 0/1/2//3
Komen tot grensoverschrijdende investeringen	0/1/2//3 0/1/2//3
Overige zaken (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

Vraag 2b

Bijeen casus als deze zijn veel zaken belangrijk. De trekker van het samenwerkingsverband heeft echter niet op al deze zaken invloed. Onderstaand worden een aantal zaken genoemd die als belangrijk voor deze casus zijn ingeschat en waar de trekker wel invloed op heeft. Kunt u met behulp van het *bovenste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes aangeven hoe belangrijk de verschillende zaken in *een casus als deze* voor een trekker zijn? Kunt u met behulp van het *onderste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes ook aangeven hoe belangrijk de verschillende zaken zijn geweest voor het handelen van *de trekker* in de casus van DeltaRhein-Ost?

Belangrijke en tevens beïnvloedbare zaken	Belang
De wijze waarop de organisatie was geregeld. Belangrijk punt in deze casus was dat de werkzaamheden op een dusdanige wijze waren georganiseerd dat het gevraagde resultaat bijtijds geleverd konden worden.	0/1/2//3 0/1/2//3
De wijze waarop werd omgegaan met verschillen. Hierbij kan gedacht worden aan verschillen in gehanteerde methoden en technieken in de deelnemende landen en aan de verschillende wijzen waarop het waterbeheer in de deelnemende landen georganiseerd is, maar bijvoorbeeld ook aan cultuurverschillen en verschillen in te besteden middelen (kortom: de verschillen zoals beschreven bij vraag 2d).	0/1/2//3 0/1/2//3
De wijze waarop de personele bezetting was geregeld. Om het gevraagde resultaat bijtijds te kunnen leveren moest er voldoende personeel beschikbaar zijn, gekwalificeerd en ook gemotiveerd personeel!	0/1/2//3 0/1/2//3
De wijze waarop de beschikbaarheid van hulpmiddelen was geregeld. Om het gevraagde resultaat bijtijds te kunnen leveren moesten de juiste hulpmiddelen bijtijds beschikbaar zijn.	0/1/2//3 0/1/2//3
De wijze waarop werd omgegaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid. Om het gevraagde resultaat bijtijds te kunnen leveren moesten mogelijke issues voor gezamenlijk beleid bijtijds bekend zijn en moesten deze issues binnen de daarvoor gestelde termijnen 'verder gebracht' worden.	0/1/2//3 0/1/2//3
De wijze waarop bestuurders werden betrokken. Om het gevraagde resultaat bijtijds te kunnen leveren moesten de betreffende bestuurders bijtijds en op de juiste wijze betrokken worden.	0/1/2//3 0/1/2//3
Overige zaken (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

⁷Een van de vier opties omcirkelen.

Vraag 2c

Het trekken van samenwerkingsverbanden betekent omgaan met mensen en organisaties. Er zijn verschillende strategieën die een trekker kan inzetten om mensen te laten doen wat naar zijn of haar mening moet gebeuren. Onderstaand worden een drietal strategieën beschreven. Kunt u met behulp van het *bovenste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes aangeven hoe belangrijk de verschillende strategieën in *een casus als deze* voor het handelen van *een trekker* zijn? Kunt u met behulp van het *onderste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes ook aangeven hoe belangrijk de verschillende strategieën zijn geweest voor het handelen van *de trekker* in de casus van DeltaRhein-Ost?

Strategieën	Belang
Verbinden. Verbindende strategieën zijn erop gericht om de betrokkenen aan elkaar te koppelen hetgeen in geval van succes leidt tot contacten over en weer, werkrelaties, netwerkverbanden en dergelijke.	0/1/2//3 0/1/2//3
Faciliteren. Faciliterende strategieën zijn gebaseerd op het conditioneren van de processen en worden vaak in combinatie met andere strategieën toegepast. Indien er louter gefaciliteerd wordt zal het aankomen op het 'willen' en 'kunnen' van de betrokkenen en is er sprake van een typische 'bottom-up' strategie.	0/1/2//3 0/1/2//3
Inspireren. Inspirerende strategieën zijn erop gericht om de verbeelding van de betrokkenen te prikkelen en worden vaak gebruikt om het 'willen' van de betrokkenen te beïnvloeden en/of het voorstellingsvermogen te vergroten. Inspirerende strategieën zijn in essentie 'bottom-up' strategieën.	0/1/2//3 0/1/2//3
Motiveren. Motiverende strategieën zijn erop gericht om de betrokkenen 'in beweging' te krijgen en/of te houden. Motiverende strategieën kunnen 'top-down' trekken vertonen wanneer de betrokkenen het voorgestelde of het gevraagde met goed fatsoen niet kunnen weigeren.	0/1/2//3 0/1/2//3
Overtuigen. Overtuigingsstrategieën zijn erop gericht om de betrokkenen te overtuigen met behulp van feiten en goede argumentatie. De betrokkenen zullen ervan overtuigd moeten worden dat de op grond van de analyse voorgestelde stappen de juiste zijn. De aanpak is 'top-down' en 'tell and sell'.	0/1/2//3 0/1/2//3
Dwingen. Dwingende of directieve strategieën zijn gebaseerd op een sterke concentratie van de macht. Er is bij dit type strategieën sprake van directe sturing, 'top-down' en gesanctioneerd.	0/1/2//3 0/1/2//3
Overige gehanteerde strategieën (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

Vraag 2d

Het trekken van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden betekent omgaan met verschillen, namelijk de verschillen aan weerszijden van de grens tussen landen en/of deelstaten. Onderstaand worden een zevental voorbeelden van mogelijke verschillen genoemd. Kunt u met behulp van het *bovenste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes aangeven hoe belangrijk de verschillende voorbeelden in deze casus zijn geweest? Kunt u met behulp van het *onderste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes ook aangeven hoe belangrijk de verschillende voorbeelden in deze casus zijn geweest voor het handelen van *de trekker*?

Voorbeelden van verschillen	Belang
De opbouw van het openbaar bestuur. De opbouw en het functioneren van het openbaar bestuur zeggen veel over de wijze waarop dingen in een land geregeld zijn. In geval organisaties van weerszijden van de grens gaan samenwerken en geen kennis hebben van de opbouw van het openbaar bestuur bij de ander(en) bestaat het risico dat partijen zich te weinig kunnen verplaatsen in de ander(en) en daardoor te weinig met elkaar mee kunnen denken waardoor er geen efficiënte samenwerking van de grond komt of er dusdanig veel irritaties ontstaan waardoor de samenwerking weer uiteen valt.	0/1/2//3 0/1/2//3
De organisatie van het waterbeheer. Wanneer een initiatiefnemer geen kennis heeft van de organisatie van het waterbeheer aan de ander zijde van de grens bestaat het risico dat in de aanloopfase veel tijd wordt verloren doordat er met partijen wordt gesproken waar uiteindelijk niet mee samengewerkt hoeft te worden. Daarnaast kan het zo zijn dat partijen waar pas in een later stadium contact mee wordt gelegd en waar wel mee samengewerkt zal moeten gaan worden zich gepasseerd voelen.	0/1/2//3 0/1/2//3
Bekendheid met bestuurlijke aangelegenheden bij de overige deelnemers. Doordat regionale bestuurlijke aangelegenheden aan de andere zijde van de grens vaak niet binnenkomen via de eigen reguliere informatiekkanalen is het lastig bij te blijven met de bestuurlijke aangelegenheden bij deelnemers van de andere zijde van de grens met alle gevolgen van dien.	0/1/2//3 0/1/2//3
Gehanteerde methoden en technieken. Bij grensoverschrijdende samenwerking sluiten de wederzijds gehanteerde meetmethoden, analysetechnieken en interpretatiekaders niet altijd op elkaar aan doordat de afzonderlijke partijen dienen te blijven voldoen aan de betreffende eigen nationale of federale voorschriften. In voorkomende gevallen is het dan erg lastig om gemeten en/of geïnterpreteerde waarden te vergelijken.	0/1/2//3 0/1/2//3
Te besteden middelen. Wanneer de te besteden middelen aan weerszijden van de grens sterk uiteen lopen kan dit een probleem gaan vormen voor een uitgebalanceerde samenwerking.	0/1/2//3 0/1/2//3
Cultuur. Ook al zijn de fysieke standen tussen organisaties aan weerszijden van de grens soms erg gering, de mogelijke cultuurverschillen behoeven er niet minder om te zijn. Cultuurverschillen zijn vaak erg hardnekkig en kunnen een sterk negatieve impact hebben op de samenwerking.	0/1/2//3 0/1/2//3
Taal. Taalproblemen kunnen er de oorzaak van zijn dat mensen elkaar niet goed begrijpen. Taalproblemen kunnen er ook de oorzaak van zijn dat mensen terughoudend worden in het onderhouden van de noodzakelijke contacten. Meertalig samenwerken vraagt sowieso extra tijd en soms ook geld (vertaalkosten etc.).	0/1/2//3 0/1/2//3
Overige voorbeelden (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

Vraag 2e

Onderstaand is een eerste aanzet uitgewerkt tot een profielschets voor een trekker voor een samenwerkingsverband zoals in deze casus. Kunt u met behulp van het *bovenste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes aangeven hoe belangrijk de genoemde aspecten in *een casus als deze* voor *een trekker* zijn? Kunt u met behulp van het *onderste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes ook aangeven hoe belangrijk de genoemde aspecten *in deze casus* zijn geweest voor het handelen van *de trekker*?

Aspecten van de profielschets	Belang
Hij of zij is een ervaren procesmanager	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij kan overweg met onderlinge verschillen	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij weet mensen te motiveren	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij beschikt over een redelijke mate van veranderkundig inzicht	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij heeft ervaring met programma- en projectleiding in een complexe ambtelijke en bestuurlijke omgeving	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij beschikt over voldoende kennis van en zicht op het vakgebied om mogelijke water issues voor gezamenlijk beleid 'verder te brengen	0/1/2//3 0/1/2//3
Overige aspecten (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

7.4 Definitieve resultaten van de eerste twee interviewronden (case B)

Toelichting: T = trekker, D = deelnemer van Duitse zijde en N = deelnemer van Nederlandse zijde;

Het *bovenste* van de twee 0/1/2//3-regels geeft aan hoe belangrijk de verschillende zaken voor het handelen van de trekker zijn geweest. Het *onderste* van de twee 0/1/2//3-regels geeft aan hoe belangrijk de verschillende zaken naar de mening van de betreffende deelnemers waren c.q. naar de mening van de deelnemers voor een trekker in geval van een casus als deze zouden moeten zijn.

Waardering: van geen belang = 0 punten, van beperkt belang = 1 punt, van gemiddeld belang = 2 punten en van groot belang = 3 punten. De aanduiding n.r. staat voor 'niet relevant'.

Vragen 1a + 2a

<i>Mogelijke onderdelen van het doel</i>	<i>T</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>N</i>	<i>N</i>	<i>N</i>	<i>N</i>
Implementatie van een nieuwe richtlijn	2	3 3	3 3	2 2	3 3	3 3	2 3	3 3	3 3
Komen tot afstemming tussen de onderliggende drie deelgebieden	3	2 2	3 3	2 2	0,5 3	3 3	3 2	1 2	2 2
Komen tot één stroomgebiedbeheerplan	3	2 3	3 3	2 3	1,5 3	2 2	3 2	3 3	1,5 3
Komen tot een duurzame samenwerking tussen de regionale partijen	3	- 2	2 3	2 3	- 3	1 3	2 1	1 2	2 3
Komen tot grensoverschrijdende investeringen	2	1 1	2 1	2 2	2 1	1 1	1 0	0 1	1 2
Overige zaken	-	+	-	-	+	-	-	-	-

Vragen 1d + 2d

Verschillen	T	D	D	D	D	N	N	N	N
In de opbouw van het openbaar bestuur	2	- 2	2,5 3	2 2	2 1	2 2	1 1	3 3	3 3
In de organisatie van het waterbeheer	2	- 2	3 3	1,5 3	2 2	2 2	2 2	2 2	2 2,5
In de bekendheid met best. aangelegenheden	3	2 2	3 3	2 3	3 3	3 2	3 3	3 2	3 3
In de gehanteerde methoden en technieken	3	- 2	2 2,5	3 3	3 3	1 3	3 2	2 2	3 3
In de te besteden middelen	1	1 1	1 1,5	0 0	1 1	1 1	1 1	0,5 -	2 2
In cultuur	2	1 3	2 2	1 1	3 1	1 1	1 1	2 2	n.r. n.r.
In taal	2	- 3	2,5 3	2 2	1 1	1 2	3 3	3 3	n.r. n.r.
Overige verschillen	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Vragen 1e + 2e

Aspecten van de profielschets	T	D	D	D	D	N	N	N	N
Hij of zij is een ervaren procesmanager	2,5 2,5	2,5 2	3 2,5	2 1,5	2 3	3 3	1 2	3 3	2 3
Hij of zij kan overweg met onderlinge verschillen	3 3	2 2	2,5 2,5	2 2	2 2	2 2	3 3	3 3	3 3
Hij of zij weet mensen te motiveren	2 2	2 2	2 2	2,5 2	2 3	1 2	1 1	2 2	2 3
Hij of zij beschikt over een redelijke mate aan veranderkundig inzicht	3 3	2 2	2 2	2 2	2 2	1 2	3 3	2 2	2 2
Hij of zij heeft ervaring met programma- en projectleiding in een complexe ambtelijke en bestuurlijke omgeving	3 2	2 2	3 1	2 2	2 2	2 2	2 2	3 2	3 3
Hij of zij beschikt over voldoende kennis van en zicht op het vakgebied om mogelijke water issues voor gezamenlijk beleid 'verder' te brengen	3 3	2 1	2,5 1	2,5 3	2 3	2 2	3 2	2 1,5	3 3
Overige aspecten	+	+	+	+	-	-	-	+	-

8.1 Overzicht van de geïnterviewde personen (case C)

De geïnterviewde trekkers

- Dhr. T. Renner
Ingenieursbureau DHV
Amersfoort
Projectleider Nederland, alsmede algeheel projectleider

- Dhr. D. Jansen
NWP Planungsgesellschaft
Oldenburg
Projectleider Duitsland

De geïnterviewde deelnemers

- Dhr. W. Wolthuis
Waterschap Velt en Vecht
Coevorden
Dijkgraaf
Meest direct bij het GVV project betrokken bestuurder

- Dhr. R. Schuiling
Waterschap Velt en Vecht
Coevorden
Secretaris-directeur
Lid opdrachtgeversoverleg

- Dhr. H. van der Werf
Provincie Overijssel
Zwolle
Adjunct-hoofd eenheid Ruimte
Lid grensoverschrijdende stuurgroep, alsmede tot eind 2007 lid opdrachtgeversoverleg

- Dhr. H. Kloosterboer
Waterschap Groot Salland
Zwolle
Coördinator Vecht
Lid grensoverschrijdende stuurgroep vanaf 1 mei 2008

- Dhr. H.W. Schwarz
Landkreis Grafschaft Bentheim
Nordhorn
Erster Kreisrat
Lid opdrachtgeversoverleg, alsmede penvoerder van Duitse zijde

- Mevr. D. Altenhofen
Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
Meppen
Betriebsstellenleiterin
Lid opdrachtgeversoverleg vanaf medio 2008

- Dhr. A. Schulze Elfringhoff
Kreis Steinfurt
Steinfurt
Amtsleiter Umweltamt
Lid opdrachtgeversoverleg

- Dhr. M. Eberle
Momenteel:
Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz
Hannover
Ministerialrat und Referatsleiter
Tot en met mei 2008:
Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
Meppen
Betriebsstellenleiter
Lid opdrachtgeversoverleg tot en met mei 2008

8.2 De in de eerste interviewronde gehanteerde vragenlijst (case C)

Naam :

Toelichting

Deze vragenlijst wordt gebruikt bij de case studie naar de totstandkoming van de Duits-Nederlandse Vechtvisie (case studie C).

De genoemde case studie richt zich op de wijze waarop in het betreffende werkgebied de grensoverschrijdende samenwerking tussen de betrokken regionale partijen tot stand is gebracht en is doorontwikkeld. Case studie C beslaat de periode 2007 tot en met medio 2009.

De casus wordt gebruikt als voorbeeld van een situatie waarin regionale partijen aan beide zijden van de grens vrijwillig deelnemen aan een in de regio ontstaan samenwerkingsverband waarbij besef van gemeenschappelijke kansen als prikkel tot samenwerking fungeert.

Voor alle duidelijkheid: de case studie richt zich op de wijze waarop grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zich laten ontwikkelen en is niet bedoeld als evaluatie van het functioneren van de betrokken organisaties en/of personen.

In de paragraaf 'Anonimiteit en vertrouwelijkheid' van het opgestelde onderzoeksprotocol wordt aangegeven op welke wijze de anonimiteit van de betrokken personen en de vertrouwelijkheid van de verkregen informatie is gewaarborgd.

U wordt verzocht de gestelde vragen te beantwoorden met behulp van de volgende waardering:

Van geen belang	0 punten
Van beperkt belang	1 punt
Van gemiddeld belang	2 punten
Van groot belang	3 punten

Vraag 1a

Onderstaand worden een aantal zaken genoemd die als onderdeel van het doel van deze casus gezien zouden kunnen worden. Kunt u aangeven hoe belangrijk de verschillende zaken zijn geweest *voor uw handelen* in deze casus?

Mogelijke onderdelen van het doel van deze casus	Belang
Komen tot één samenhangend streefbeeld voor de Vecht van de bron tot de monding	0/1/2//3 ⁸

Komen tot eenduidige uitgangspunten voor gebiedsontwikkeling langs de Vecht van bron tot monding	0/1/2//3
Komen tot een duurzame samenwerking tussen de partijen in het Duits-Nederlandse Vechtdal	0/1/2//3
Ontwikkelen van concrete Duitse, Nederlandse en grensoverschrijdende projecten.	0/1/2//3
Binnen halen van subsidies	0/1/2//3
Overige zaken (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

Vraag 1b

Bij een casus als deze zijn veel zaken belangrijk. Als trekker heeft u echter niet op al deze zaken invloed. Onderstaand worden een aantal zaken genoemd die als belangrijk voor deze casus zijn ingeschat en waar u als trekker wel invloed op heeft. Kunt u aangeven hoe belangrijk de verschillende zaken zijn geweest *voor uw handelen* in deze casus?

<i>Belangrijke en tevens beïnvloedbare zaken</i>	<i>Belang</i>
<i>De wijze waarop de samenwerking tot stand wordt gebracht.</i> Hier is het spreekwoord 'een goed begin is het halve werk' van toepassing, waarbij 'een goed begin' staat voor het uitvoeren van een grondige eerste oriëntatie, het vinden van de juiste partners, het verder uitwerken van de plannen en het regelen van de benodigde financiën.	0/1/2//3
<i>De wijze waarop de doorontwikkeling van de samenwerking wordt aangestuurd.</i> Het belangrijkste onderdeel op dit punt is om ervoor te zorgen dat 'de poppetjes willen, en weten wat de koers is'. Daarnaast is het van belang de organisatie zo in te richten dat iedereen zich erin kan vinden en te zorgen dat de noodzakelijke hulpmiddelen beschikbaar zijn.	0/1/2//3
<i>De wijze waarop werd omgegaan met verschillen.</i> Hierbij kan gedacht worden aan verschillen in gehanteerde methoden en technieken in de deelnemende landen en aan de verschillende wijzen waarop het waterbeheer in de deelnemende landen georganiseerd is, maar bijvoorbeeld ook aan cultuurverschillen en verschillen in te besteden middelen (kortom: de verschillen zoals beschreven bij vraag 1d).	0/1/2//3
<i>De wijze waarop werd omgegaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid.</i> Om geen kansen te missen zullen mogelijke issues voor gezamenlijk beleid bijtijds bekend moeten zijn en op professionele wijze 'verder gebracht' moeten worden.	0/1/2//3
<i>De wijze waarop bestuurders werden betrokken.</i> Om tot een stabiele samenwerking te komen waarvan de resultaten ook bestuurlijk gedragen worden zullen de betreffende bestuurders bijtijds en op de juiste wijze betrokken moeten worden.	0/1/2//3
<i>Overige zaken (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)</i>	0/1/2//3

⁸Een van de vier opties omcirkelen.

Vraag 1c

Het trekken van samenwerkingsverbanden betekent omgaan met mensen en organisaties. Er zijn verschillende strategieën om mensen te laten doen wat naar uw mening moet gebeuren. Onderstaand worden een drietal strategieën beschreven. Kunt u aangeven hoe belangrijk de verschillende strategieën zijn geweest voor uw handelen in deze casus?

<i>Strategieën</i>	<i>Belang</i>
<i>Verbinden.</i> Verbindende strategieën zijn erop gericht om de betrokkenen aan elkaar te koppelen hetgeen in geval van succes leidt tot contacten over en weer, werkrelaties, netwerkverbanden en dergelijke.	0/1/2//3
<i>Faciliteren.</i> Faciliterende strategieën zijn gebaseerd op het conditioneren van de processen en worden vaak in combinatie met andere strategieën toegepast. Indien er louter gefaciliteerd wordt zal het aankomen op het 'willen' en 'kunnen' van de betrokkenen en is er sprake van een typische 'bottom-up' strategie.	0/1/2//3
<i>Inspireren.</i> Inspirerende strategieën zijn erop gericht om de verbeelding van de betrokkenen te prikkelen en worden vaak gebruikt om het 'willen' van de betrokkenen te beïnvloeden en/of het voorstellingsvermogen te vergroten. Inspirerende strategieën zijn in essentie 'bottom-up' strategieën.	0/1/2//3
<i>Motiveren.</i> Motiverende strategieën zijn erop gericht om de betrokkenen 'in beweging' te krijgen en/of te houden. Motiverende strategieën kunnen 'top-down' trekken vertonen wanneer de betrokkenen het voorgestelde of het gevraagde met goed fatsoen niet kunnen weigeren.	0/1/2//3
<i>Overtuigen.</i> Overtuigingsstrategieën zijn erop gericht om de betrokkenen te overtuigen met behulp van feiten en goede argumentatie. De betrokkenen zullen ervan overtuigd moeten worden dat de op grond van de analyse voorgestelde stappen de juiste zijn. De aanpak is 'top-down' en 'tell and sell'.	0/1/2//3
<i>Dwingen.</i> Dwingende of directieve strategieën zijn gebaseerd op een sterke concentratie van de macht. Er is bij dit type strategieën sprake van directe sturing, 'top-down' en gesanctioneerd.	0/1/2//3
<i>Overige gehanteerde strategieën</i> (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

Vraag 1d

Het trekken van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden betekent omgaan met verschillen, namelijk de verschillen aan weerszijden van de grens tussen landen en/of deelstaten. Onderstaand worden een zevental voorbeelden van mogelijke verschillen genoemd. Kunt u aangeven hoe belangrijk de verschillende voorbeelden in deze casus zijn geweest?

<i>Voorbeelden van verschillen</i>	<i>Belang</i>
<i>De opbouw van het openbaar bestuur.</i> De opbouw en het functioneren van het openbaar bestuur zeggen veel over de wijze waarop dingen in een land geregeld zijn. In geval organisaties van weerszijden van de grens gaan samenwerken en geen kennis hebben van de opbouw van het openbaar bestuur bij de ander(en) bestaat het risico dat partijen zich te weinig kunnen verplaatsen in de ander(en) en daardoor te weinig met elkaar mee kunnen denken waardoor er geen efficiënte samenwerking van de grond komt of er dusdanig veel irritaties ontstaan waardoor de samenwerking weer uiteen valt.	0/1/2//3
<i>De organisatie van het waterbeheer.</i> Wanneer een initiatiefnemer geen kennis heeft van de organisatie van het waterbeheer aan de ander zijde van de grens bestaat het risico dat in de aanloopfase veel tijd wordt verloren doordat er met partijen wordt gesproken waar uiteindelijk niet mee samengewerkt hoeft te worden. Daarnaast kan het zo zijn dat partijen waar pas in een later stadium contact mee wordt gelegd en waar wel mee samengewerkt zal moeten gaan worden zich gepasseerd voelen.	0/1/2//3

<i>Bekendheid met bestuurlijke aangelegenheden bij de overige deelnemers.</i> Doordat regionale bestuurlijke aangelegenheden aan de andere zijde van de grens vaak niet binnenkomen via de eigen reguliere informatiekanaal is het lastig bij te blijven met de bestuurlijke aangelegenheden bij deelnemers van de andere zijde van de grens met alle gevolgen van dien.	0/1/2//3
<i>Gehanteerde methoden en technieken.</i> Bij grensoverschrijdende samenwerking sluiten de wederzijds gehanteerde meetmethoden, analysetechnieken en interpretatiekaders niet altijd op elkaar aan doordat de afzonderlijke partijen dienen te blijven voldoen aan de betreffende eigen nationale of federale voorschriften. In voorkomende gevallen is het dan erg lastig om gemeten en/of geïnterpreteerde waarden te vergelijken.	0/1/2//3
<i>Te besteden middelen.</i> Wanneer de te besteden middelen aan weerszijden van de grens sterk uiteen lopen kan dit een probleem gaan vormen voor een uitgebalanceerde samenwerking.	0/1/2//3
<i>Cultuur.</i> Ook al zijn de fysieke standen tussen organisaties aan weerszijden van de grens soms erg gering, de mogelijke cultuurverschillen behoeven er niet minder om te zijn. Cultuurverschillen zijn vaak erg hardnekkig en kunnen een sterk negatieve impact hebben op de samenwerking.	0/1/2//3
<i>Taal.</i> Taalproblemen kunnen er de oorzaak van zijn dat mensen elkaar niet goed begrijpen. Taalproblemen kunnen er ook de oorzaak van zijn dat mensen terughoudend worden in het onderhouden van de noodzakelijke contacten. Meertalig samenwerken vraagt sowieso extra tijd en soms ook geld (vertaalkosten etc.).	0/1/2//3
<i>Overige voorbeelden</i> (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

Vraag 1e

Onderstaand is een eerste aanzet uitgewerkt van een profielschets voor een trekker voor een samenwerkingsverband zoals in deze casus. Kunt u met behulp van het *bovenste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes aangeven hoe belangrijk de genoemde aspecten in *een casus als deze* voor *een trekker* zijn? Kunt u met behulp van het *onderste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes ook aangeven hoe belangrijk de genoemde aspecten *in deze casus* voor *uw handelen als trekker* zijn geweest?

<i>Aspecten van de profielschets</i>	<i>Belang</i>
Hij of zij is een ervaren procesmanager	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij kan overweg met onderlinge verschillen	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij weet mensen te motiveren	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij beschikt over een <i>ruime</i> mate van veranderkundig inzicht	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij heeft ervaring met het tot stand brengen en aansturen van de doorontwikkeling van samenwerkingsverbanden	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij heeft ervaring met programma- en projectleiding in een complexe ambtelijke en bestuurlijke omgeving	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij beschikt over voldoende <i>zicht op</i> het vakgebied om mogelijke water en gebiedsontwikkeling issues voor gezamenlijk beleid 'verder te brengen'	0/1/2//3 0/1/2//3
Overige aspecten (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

8.3 De in de tweede interviewronde gehanteerde vragenlijst (case C)

Naam :

Toelichting

Deze vragenlijst wordt gebruikt bij de case studie naar de totstandkoming van de Duits-Nederlandse Vechtvisie (case studie C).

De genoemde case studie richt zich op de wijze waarop in het betreffende werkgebied de grensoverschrijdende samenwerking tussen de betrokken regionale partijen tot stand is gebracht en is doorontwikkeld. Case studie C beslaat de periode 2007 tot en met medio 2009.

De casus wordt gebruikt als voorbeeld van een situatie waarin regionale partijen aan beide zijden van de grens vrijwillig deelnemen aan een in de regio ontstaan samenwerkingsverband waarbij besef van gemeenschappelijke kansen als prikkel tot samenwerking fungeert.

Voor alle duidelijkheid: de case studie richt zich op de wijze waarop grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zich laten ontwikkelen en is niet bedoeld als evaluatie van het functioneren van de betrokken organisaties en/of personen.

In de paragraaf 'Anonimiteit en vertrouwelijkheid' van het opgestelde onderzoeksprotocol wordt aangegeven op welke wijze de anonimiteit van de betrokken personen en de vertrouwelijkheid van de verkregen informatie is gewaarborgd.

U wordt verzocht de gestelde vragen te beantwoorden met behulp van de volgende waardering:

Van geen belang	0 punten
Van beperkt belang	1 punt
Van gemiddeld belang	2 punten
Van groot belang	3 punten

Vraag 1a

Onderstaand worden een aantal zaken genoemd die als onderdeel van het doel van deze casus gezien zouden kunnen worden. Kunt u met behulp van het *bovenste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes aangeven hoe belangrijk de verschillende zaken *voor u* waren? Kunt u met behulp van het *onderste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes ook aangeven hoe belangrijk de verschillende zaken zijn geweest voor het handelen van *de trekkers* in de casus van de Duits-Nederlandse Vechtvisie?

<i>Mogelijke onderdelen van het doel van deze casus</i>	<i>Belang</i>
Komen tot één samenhangend streefbeeld voor de Vecht van de bron tot de monding	0/1/2//3 ⁹ 0/1/2//3
Komen tot eenduidige uitgangspunten voor gebiedsontwikkeling langs de Vecht van bron tot monding	0/1/2//3 0/1/2//3
Komen tot een duurzame samenwerking tussen de partijen in het Duits-Nederlandse Vechtdal	0/1/2//3 0/1/2//3
Ontwikkelen van concrete Duitse, Nederlandse en grensoverschrijdende projecten.	0/1/2//3 0/1/2//3
Binnen halen van subsidies	0/1/2//3 0/1/2//3
Overige zaken (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

Vraag 2b

Bijeen casus als deze zijn veel zaken belangrijk. De trekker van het samenwerkingsverband heeft echter niet op al deze zaken invloed. Onderstaand worden een aantal zaken genoemd die als belangrijk voor deze casus zijn ingeschat en waar de trekker wel invloed op heeft. Kunt u met behulp van het *bovenste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes aangeven hoe belangrijk de verschillende zaken in *een casus als deze* voor *een trekker* zijn? Kunt u met behulp van het *onderste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes ook aangeven hoe belangrijk de verschillende zaken zijn geweest voor het handelen van *de trekker* in de casus van de Duits-Nederlandse Vechtvisie?

<i>Belangrijke en tevens beïnvloedbare zaken</i>	<i>Belang</i>
<i>De wijze waarop de samenwerking tot stand wordt gebracht.</i> Hier is het spreekwoord 'een goed begin is het halve werk' van toepassing, waarbij 'een goed begin' staat voor het uitvoeren van een grondige eerste oriëntatie, het vinden van de juiste partners, het verder uitwerken van de plannen en het regelen van de benodigde financiën.	0/1/2//3 0/1/2//3
<i>De wijze waarop de doorontwikkeling van de samenwerking wordt aangestuurd.</i> Het belangrijkste onderdeel op dit punt is om ervoor te zorgen dat 'de poppetjes willen, en weten wat de koers is'. Daarnaast is het van belang de organisatie zo in te richten dat iedereen zich erin kan vinden en te zorgen dat de noodzakelijke hulpmiddelen beschikbaar zijn.	0/1/2//3 0/1/2//3

<i>De wijze waarop werd omgegaan met verschillen.</i> Hierbij kan gedacht worden aan verschillen in gehanteerde methoden en technieken in de deelnemende landen en aan de verschillende wijzen waarop het waterbeheer in de deelnemende landen georganiseerd is, maar bijvoorbeeld ook aan cultuurverschillen en verschillen in te besteden middelen (kortom: de verschillen zoals beschreven bij vraag 2d).	0/1/2//3 0/1/2//3
<i>De wijze waarop werd omgegaan met mogelijke issues voor gezamenlijk beleid.</i> Om geen kansen te missen zullen mogelijke issues voor gezamenlijk beleid bijtijds bekend moeten zijn en op professionele wijze 'verder gebracht' moeten worden.	0/1/2//3 0/1/2//3
<i>De wijze waarop bestuurders werden betrokken.</i> Om tot een stabiele samenwerking te komen waarvan de resultaten ook bestuurlijk gedragen worden zullen de betreffende bestuurders bijtijds en op de juiste wijze betrokken moeten worden.	0/1/2//3 0/1/2//3
<i>Overige zaken</i> (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

Vraag 2c

Het trekken van samenwerkingsverbanden betekent omgaan met mensen en organisaties. Er zijn verschillende strategieën die een trekker kan inzetten om mensen te laten doen wat naar zijn of haar mening moet gebeuren. Onderstaand worden een drietal strategieën beschreven. Kunt u met behulp van het *bovenste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes aangeven hoe belangrijk de verschillende strategieën in *een casus als deze* voor het handelen van *een trekker* zijn? Kunt u met behulp van het *onderste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes ook aangeven hoe belangrijk de verschillende strategieën zijn geweest voor het handelen van *de trekker* in de casus van de Duits-Nederlandse Vechtvisie?

<i>Strategieën</i>	<i>Belang</i>
<i>Verbinden.</i> Verbindende strategieën zijn erop gericht om de betrokkenen aan elkaar te koppelen hetgeen in geval van succes leidt tot contacten over en weer, werkrelaties, netwerkverbanden en dergelijke.	0/1/2//3 0/1/2//3
<i>Faciliteren.</i> Faciliterende strategieën zijn gebaseerd op het conditioneren van de processen en worden vaak in combinatie met andere strategieën toegepast. Indien er louter gefaciliteerd wordt zal het aankomen op het 'willen' en 'kunnen' van de betrokkenen en is er sprake van een typische 'bottom-up' strategie.	0/1/2//3 0/1/2//3
<i>Inspireren.</i> Inspirerende strategieën zijn erop gericht om de verbeelding van de betrokkenen te prikkelen en worden vaak gebruikt om het 'willen' van de betrokkenen te beïnvloeden en/of het voorstellingsvermogen te vergroten. Inspirerende strategieën zijn in essentie 'bottom-up' strategieën.	0/1/2//3 0/1/2//3
<i>Motiveren.</i> Motiverende strategieën zijn erop gericht om de betrokkenen 'in beweging' te krijgen en/of te houden. Motiverende strategieën kunnen 'top-down' trekken vertonen wanneer de betrokkenen het voorgestelde of het gevraagde met goed fatsoen niet kunnen weigeren.	0/1/2//3 0/1/2//3
<i>Overtuigen.</i> Overtuigingsstrategieën zijn erop gericht om de betrokkenen te overtuigen met behulp van feiten en goede argumentatie. De betrokkenen zullen ervan overtuigd moeten worden dat de op grond van de analyse voorgestelde stappen de juiste zijn. De aanpak is 'top-down' en 'tell and sell'.	0/1/2//3 0/1/2//3
<i>Dwingen.</i> Dwingende of directieve strategieën zijn gebaseerd op een sterke concentratie van de macht. Er is bij dit type strategieën sprake van directe sturing, 'top-down' en gesanctioneerd.	0/1/2//3 0/1/2//3
<i>Overige gehanteerde strategieën</i> (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

Vraag 2d

Het trekken van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden betekent omgaan met verschillen, namelijk de verschillen aan weerszijden van de grens tussen landen en/of deelstaten. Onderstaand worden een zevental voorbeelden van mogelijke verschillen genoemd. Kunt u met behulp van het *bovenste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes aangeven hoe belangrijk de verschillende voorbeelden in deze casus zijn geweest? Kunt u met behulp van het *onderste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes ook aangeven hoe belangrijk de verschillende voorbeelden in deze casus zijn geweest voor het handelen van *de trekker*?

<i>Voorbeelden van verschillen</i>	<i>Belang</i>
De <i>opbouw van het openbaar bestuur</i> . De opbouw en het functioneren van het openbaar bestuur zeggen veel over de wijze waarop dingen in een land geregeld zijn. In geval organisaties van weerszijden van de grens gaan samenwerken en geen kennis hebben van de opbouw van het openbaar bestuur bij de ander(en) bestaat het risico dat partijen zich te weinig kunnen verplaatsen in de ander(en) en daardoor te weinig met elkaar mee kunnen denken waardoor er geen efficiënte samenwerking van de grond komt of er dusdanig veel irritaties ontstaan waardoor de samenwerking weer uiteen valt.	0/1/2//3 0/1/2//3
De <i>organisatie van het waterbeheer</i> . Wanneer een initiatiefnemer geen kennis heeft van de organisatie van het waterbeheer aan de andere zijde van de grens bestaat het risico dat in de aanloopfase veel tijd wordt verloren doordat er met partijen wordt gesproken waar uiteindelijk niet mee samengewerkt hoeft te worden. Daarnaast kan het zo zijn dat partijen waar pas in een later stadium contact mee wordt gelegd en waar wel mee samengewerkt zal moeten gaan worden zich gepasseerd voelen.	0/1/2//3 0/1/2//3
Bekendheid met bestuurlijke aangelegenheden bij de overige deelnemers. Doordat regionale bestuurlijke aangelegenheden aan de andere zijde van de grens vaak niet binnenkomen via de eigen reguliere informatiekanalen is het lastig bij te blijven met de bestuurlijke aangelegenheden bij deelnemers van de andere zijde van de grens met alle gevolgen van dien.	0/1/2//3 0/1/2//3
Gehanteerde methoden en technieken. Bij grensoverschrijdende samenwerking sluiten de wederzijds gehanteerde meetmethoden, analysetechnieken en interpretatiekaders niet altijd op elkaar aan doordat de afzonderlijke partijen dienen te blijven voldoen aan de betreffende eigen nationale of federale voorschriften. In voorkomende gevallen is het dan erg lastig om gemeten en/of geïnterpreteerde waarden te vergelijken.	0/1/2//3 0/1/2//3
Te besteden middelen. Wanneer de te besteden middelen aan weerszijden van de grens sterk uiteen lopen kan dit een probleem gaan vormen voor een uitgebalanceerde samenwerking.	0/1/2//3 0/1/2//3
Cultuur. Ook al zijn de fysieke standen tussen organisaties aan weerszijden van de grens soms erg gering, de mogelijke cultuurverschillen behoeven er niet minder om te zijn. Cultuurverschillen zijn vaak erg hardnekkig en kunnen een sterk negatieve impact hebben op de samenwerking.	0/1/2//3 0/1/2//3
Taal. Taalproblemen kunnen er de oorzaak van zijn dat mensen elkaar niet goed begrijpen. Taalproblemen kunnen er ook de oorzaak van zijn dat mensen terughoudend worden in het onderhouden van de noodzakelijke contacten. Meertalig samenwerken vraagt sowieso extra tijd en soms ook geld (vertaalkosten etc.).	0/1/2//3 0/1/2//3
<i>Overige voorbeelden</i> (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

Vraag 2e

Onderstaand is een eerste aanzet uitgewerkt tot een profielschets voor een trekker voor een samenwerkingsverband zoals in deze casus. Kunt u met behulp van het *bovenste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes aangeven hoe belangrijk de genoemde aspecten in *een casus als deze* voor *een trekker* zijn? Kunt u met behulp van het *onderste* van de twee 0/1/2//3-rijtjes ook aangeven hoe belangrijk de genoemde aspecten *in deze casus* zijn geweest voor het handelen van *de trekker*?

Aspecten van de profielschets	Belang
Hij of zij is een ervaren procesmanager	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij kan overweg met onderlinge verschillen	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij weet mensen te motiveren	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij beschikt over een ruime mate van veranderkundig inzicht	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij heeft ervaring met het tot stand brengen en aansturen van de doorontwikkeling van samenwerkingsverbanden	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij heeft ervaring met programma- en projectleiding in een complexe ambtelijke en bestuurlijke omgeving	0/1/2//3 0/1/2//3
Hij of zij beschikt over voldoende zicht op het vakgebied om mogelijke water en gebiedsontwikkeling issues voor gezamenlijk beleid 'verder te brengen'	0/1/2//3 0/1/2//3
Overige aspecten (graag hier vermelden inclusief het belang ervan)	0/1/2//3

8.4 Definitieve resultaten van de eerste twee interviewronden (case C)

Toelichting: T = trekkers, D = deelnemer van Duitse zijde en N = deelnemer van Nederlandse zijde;

Het *bovenste* van de twee 0/1/2//3-regels geeft aan hoe belangrijk de verschillende zaken voor het handelen van de trekker zijn geweest. Het *onderste* van de twee 0/1/2//3-regels geeft aan hoe belangrijk de verschillende zaken naar de mening van de betreffende deelnemers waren c.q. naar de mening van de deelnemers voor een trekker in geval van een casus als deze zouden moeten zijn.

Waardering: van geen belang = 0 punten, van beperkt belang = 1 punt, van gemiddeld belang = 2 punten en van groot belang = 3 punten. De aanduiding n.r. staat voor 'niet relevant'.

Vragen 1a + 2a

<i>Mogelijke onderdelen van het doel</i>	<i>T</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>N</i>	<i>N</i>	<i>N</i>	<i>N</i>
Komen tot één samenhangend streefbeeld van de bron tot de monding van de Vecht	3	3 2	2 2	3 3	3 3	2 3	3 2	2,5 3	3 3
Komen tot eenduidige uitgangspunten voor gebiedsontwikkeling langs de Vecht	3	3 1	- -	3 3	2 3	2 3	2 2	2 2	2 2
Komen tot een duurzame samenwerking tussen de partijen in het Duits-Nederlandse Vechtdal	3	2 3	2,5 2,5	3 3	3 3	3 3	3 3	3 3	2 3
Ontwikkelen van concrete Duitse, Nederlandse en grensoverschrijdende projecten	3	3 2	3 2	3 3	3 3	2 2	3 3	1 3	3 3
Binnen halen van subsidies voor grensoverschrijdende projecten	1,5	2,5 3	3 3	1 3	3 3	1 1	1 1	1 1	1 2
Overige zaken	-	+	-	-	+	-	-	+	-

Vragen 1d + 2d

Verschillen	T	D	D	D	D	N	N	N	N
In de opbouw van het openbaar bestuur	2,5	3 3	1,5 1	2 3	3 3	2 2	3 3	3 3	2,5 3
In de organisatie van het waterbeheer	3	3 3	1 1,5	3 3	3 3	2 3	3 3	3 3	2 2
In de bekendheid met best. aangelegenheden	1	2 2	2 2	2 2	1 2	1 1	3 3	1,5 2	- 3
In de gehanteerde methoden en technieken	2	1 1	1 1	3 3	0 0	2 2	1 1	0,5 1	n.r. 2
In de te besteden middelen	1	- 3	3 3	3 3	3 3	2 2	3 3	2 2	3 3
In cultuur	3	3 3	2 2	3 3	3 3	1 2	3 3	3 3	n.r. 3
In taal	3	2 2	2,5 2,5	2 3	1 1	2 3	2 2	2,5 3	n.r. 2
Overige verschillen	+	-	-	-	-	+	+	-	-

Vragen 1e + 2e

Aspecten van de profielschets	T	D	D	D	D	N	N	N	N
Ervaren procesmanager	1-2 3	3 3	2,5 2,5	3 3	3 3	2 3	3 3	2 3	n.r. 3
Kan overweg met onderlinge verschillen	2 3	3 2,5	2,5 2,5	3 3	3 3	3 3	3 3	1,5 3	n.r. 3
Weet mensen te motiveren	2 3	3 3	2 2	3 3	3 3	2 2	3 3	- 3	n.r. 2
Beschikt over ruime mate aan veranderkundig inzicht	1 2	3 3	3 3	3 3	3 3	2 3	3 3	2 3	n.r. 3
Ervaring met tot stand brengen en doorontwikkelen van samenwerkingsverbanden	1-3 3	2,5 2	3 1	3 3	2 2	2 2	3 3	1,5 3	n.r. 3
Ervaring met programma- en projectleiding in complexe ambtelijke en bestuurlijke omgeving	1-3 3	2,5 2,5	2 2	3 3	3 3	3 3	3 3	2 3	n.r. 2
Voldoende zicht op het vakgebied om mogelijke issues voor gez. beleid 'verder te brengen'	3 3	1 1	0 0	3 3	3 3	1 1	1,5 2	2 2	n.r. 2
Overige aspecten	+	-	-	-	+	+	+	-	-

UNIVERSITEIT TWENTE.



De totstandkoming van dit proefschrift past in het programma
Flow in het Vechtdal – De kunst van grenzeloos samenwerken,
van waterschap Velt en Vecht.
Zie www.flowinhetvechtdal.nl