

Rijksuniversiteit Groningen

Leren samenwerken

Lerend vermogen en leiderschap in samenwerkingsprogramma's

Rianne van Houten
29-8-2013



Leren samenwerken

Lerend vermogen en leiderschap in samenwerkingsprogramma's

Colofon

Auteur: Rianne van Houten
Studentnummer: 2237873
Thesisbegeleider: Dhr. T. Busscher, M.Sc
Master: Environmental & Infrastructure Planning
Faculteit: Ruimtelijke Wetenschappen
Universiteit: Rijksuniversiteit Groningen
Datum: 29 augustus 2013

Samenvatting

Samenwerking tussen actoren in het ruimtelijk planningsproces komt steeds vaker voor en er ontstaan steeds vaker netwerken waarin actoren te maken hebben met macht en informatie die op een brede manier verdeeld is. Collaboratieve planning focust op het begrijpen van wat er gebeurt in een dynamische, complexe en steeds meer gefragmenteerde samenleving. Het samenwerkingsproces bestaat uit een cyclisch proces waarin een continue dialoog een belangrijke rol speelt. Een continue dialoog is een oprechte en wederzijdse uitwisseling van waarden, kennis en ervaring tussen actoren in het samenwerkingsproces en leidt tot onderlinge relaties en een organisatorisch leerproces. In het organisatorisch leerproces zijn twee leerstrategieën van belang. De eerste leerstrategie betreft het exploiterend leerproces. Dit is een intra-organisatorisch proces waarin individuele organisaties bestaande kennis en ervaring verfijnen en gebruiken. Het explorerend leerproces is de tweede leerstrategie en betreft een interorganisatorisch proces waarin organisaties gezamenlijk leren. Doordat beide leerprocessen leiden tot het ontdekken van nieuwe gezamenlijke afhankelijkheid en gezamenlijke inzichten en acties kan de samenwerking worden versterkt. Echter, het organisatorisch leerproces kan ook leiden tot conflicten in het samenwerkingsproces. In het explorerend leerproces kunnen consequenties voor organisaties zichtbaar worden die niet stroken met belangen en waarden van individuele organisaties. Daarom gaat de voorkeur van organisaties vaak uit naar alleen het exploiterend leerproces. Het beperken tot het exploiterend leerproces brengt het risico met zich mee dat individuele organisaties ervaringen op een verschillende manier interpreteren en afzonderlijk reageren op hetgeen ze leren. De afzonderlijke acties kunnen leiden tot conflicten in de samenwerking. Daarnaast moet in overweging worden genomen dat beide leerstrategieën een verschil in coördinatie kennen. Een exploiterend leerproces kent een centrale vorm van coördinatie en een explorerend leerproces komt het beste tot zijn recht zonder dat centrale coördinatie wordt toegepast. Beide leerstrategieën moeten in het samenwerkingsproces aanwezig zijn, maar op het moment dat beide leerstrategieën aanwezig zijn in het samenwerkingsproces kan er frictie ontstaan door het verschil in coördinatie.

Het doel van de onderhavige studie betreft het inzichtelijk maken van de manier waarop omgegaan kan worden met conflicten in een samenwerkingsproces waarin actoren gezamenlijk en individueel leren. Ook wordt de rol van management hierin betrokken. Deze studie maakt gebruik van een casestudy naar het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) om praktijkervaringen te verzamelen. Om inzicht te krijgen in het verloop van het NSL en lerend vermogen en leiderschap in het programma is allereerst gebruik gemaakt van secundaire data in de vorm van interviewverslagen met betrekking tot het verloop van het samenwerkingsproces. De interviewverslagen waren het resultaat van de dataverzameling in een promotieonderzoek naar het verloop van de samenwerking en het gebruik van adaptieve sturingsmethoden in het NSL (Busscher et al., 2010; 2011; 2012). Naast het gebruik van secundaire data zijn er in het kader van deze studie twee focusgroep discussies en drie verdiepende interviews georganiseerd. Het doel van de focusgroep discussies was het verkrijgen van een dieper inzicht in de manier waarop een samenwerkingsproces aangestuurd kan worden en op welke manier lerend vermogen in het samenwerkingsproces kan worden ingebed. De eerste focusgroep discussie richtte zich op het verloop van de samenwerking en leerprocessen in samenwerkingsprogramma's waar Rijkswaterstaat aan deelneemt. Hieronder valt ook het NSL. De tweede focusgroep discussie richtte zich specifiek op het proces van het NSL en de participanten in deze focusgroep vormden een representatieve afspiegeling van partners in het NSL. Het doel van de interviews was het verkrijgen van inzicht in het proces tijdens de oprichtingsfase van het NSL en het bespreken van onderwerpen die tijdens de focusgroep discussies aan bod kwamen. Allereerst werden de oud-programmadirecteuren van het NSL in de periodes van 2005 – 2006 en 2007 – 2009 geïnterviewd. In deze interviews lag de focus allereerst op hoe de oud-programmadirecteuren het opstarten van het NSL hebben ervaren. Daarnaast werd er ook aandacht besteed aan leerprocessen en leiderschap in het NSL. Het laatste verdiepende interview werd georganiseerd met een onafhankelijke adviseur in complexe

vraagstukken. De geïnterviewde adviseur is gespecialiseerd in samenwerkingsprogramma's. In dit interview lag de focus op processen in samenwerkingsprogramma's in het algemeen. Aanvullend op de casestudy is er literatuurstudie verricht naar samenwerkingsprocessen, waarbij de focus lag op de kracht van samenwerking en de risico's die een samenwerkingsproces kent.

Geconcludeerd kan worden dat er in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit onderscheid wordt gemaakt tussen de procesmanagementfase en de programmamanagementfase. In de procesmanagementfase wordt het programma opgesteld, worden doelen gedefinieerd en de systematiek overeengekomen. De programmamanagementfase betreft de uitvoering en monitoring van het overeengekomen programma. In de procesmanagementfase bleek dat er een gevoel van urgentie bij de actoren aanwezig was en droeg een continue en open dialoog bij aan het samenbrengen van deze actoren en het overeenkomen van het programma. In de tweede fase – de programmamanagementfase – bleek dat de samenwerking een veel minder intensieve vorm kende dan in de eerste fase, wat met zich meebrengt dat er geen sprake meer was van een continue dialoog tussen de actoren. Deze bevindingen in het samenwerkingsproces in het NSL wijzen erop dat explorerend leren in de programmamanagementfase niet aanwezig was. Een risicoaverse houding van één of meerdere organisaties wordt gezien als een reden voor het ontbreken van het explorerend leerproces. Een organisatie met een risicoaverse houding heeft een voorkeur voor het behouden van de huidige situatie en het mijden van risico. De voorkeur gaat dan uit naar alleen het exploitatieproces. In de programmamanagementfase was wel sprake van exploiterend leren. De negatieve invloed die het beperken tot exploiterend leren op de samenwerking kan hebben, kan in het NSL worden herkend. De verandering in het snelhedenbeleid laat zien dat individuele organisaties wel exploiterend leerden en op basis van het geleerde afzonderlijk reageerden. Dit had negatieve gevolgen voor de samenwerking en het draagvlak van het programma. Ook leiderschap kent in het NSL een verandering. Tijdens de procesmanagementfase was leiderschap duidelijk aanwezig in de vorm van een programmadirecteur. De programmadirecteur bevond zich als leider tussen de actoren. Uit diverse situaties – zoals de disbalans tussen het exploiterend en explorerend leerproces en de afname van activiteit bij individuele partners die in de loop van het programma minder urgentie voelden – blijkt dat coördinatie in de programmamanagementfase afwezig is.

In zowel de procesmanagementfase als de programmamanagementfase is het belangrijk dat beide leerstrategieën onderdeel zijn van het organisatorisch leerproces. Om het explorerend leerproces in de programmamanagementfase te kunnen inbedden is het belangrijk dat er ook in deze fase sprake is van een gezamenlijk proces. Dit houdt in dat er ook in de programmamanagementfase een continue dialoog tussen actoren gevoerd moet worden. Een leider die zich tussen de actoren bevindt – zonder hiërarchische structuur – kan zorg dragen voor het organiseren van een dialoog tussen actoren. Als beide leerstrategieën in het samenwerkingsproces aanwezig zijn, kan de leider gebruik maken van 'distributed-coordinated' leiderschap om tegemoet te komen aan het verschil in coördinatie in het exploiterend en explorerend leerproces en omgaan met de frictie die door dit verschil kan ontstaan. Gebruikmakend van 'distributed-coordinated' leiderschap creëert de leider een flexibele balans tussen enerzijds centrale coördinatie in het exploiterend proces en anderzijds gedecentraliseerde verantwoordelijkheid in het netwerk van actoren waarin het explorerend proces plaatsvindt.

Er worden op basis van het onderzoek naar het NSL kanttekeningen geplaatst bij het toepassen van de theoretische inzichten in samenwerkingsprocessen. De samenwerking in de procesmanagementfase lijkt makkelijker tot stand te komen doordat er een urgent probleem aanwezig is. In de procesmanagementfase is dit anders. In deze fase werkt een programma volgens het reguliere overheidssysteem in de lijnorganisatie, waardoor de samenwerking en sturing op een ander niveau verloopt. De eisen die gesteld worden aan de continue dialoog zijn moeilijker in te vullen vanuit de lijnorganisatie, dan in de procesmanagementfase. Het is ten eerste de vraag of het realistisch is om te stellen dat het samenwerkingsproces op hetzelfde niveau en op dezelfde manier voortgezet moet worden in de programmamanagementfase. Dit geldt ook voor het organisatorisch leerproces. Het interorganisatorisch en het intra-organisatorisch leerproces wordt in de procesmanagementfase ondersteund door intensieve samenwerking en ruimte om veranderingen

door te brengen. In de programmanagementfase ontbreekt ruimte voor veranderingen in het programma en ligt de focus op uitvoering in de lijnorganisatie. Er is in de lijnorganisatie nauwelijks een explorerend proces aanwezig. Tot slot kan er een reflecterende kanttekening gemaakt worden bij de benadering van het verschil in coördinatie in het explorerend en exploiterend proces vanuit de literatuur over leerprocessen en de literatuur over leiderschap. In de literatuur over leerprocessen wordt een duidelijke scheiding gemaakt tussen coördinatie in beide leerstrategieën. De literatuur kan hierdoor soms als erg 'zwart-wit' worden geïnterpreteerd: coördinatie en formele sturing in het exploiterend proces en geen coördinatie in het explorerend proces. Echter, de literatuur over leiderschap in samenwerkingsprocessen – en specifiek de literatuur over kennisleiderschap – brengt het verschil in coördinatie in de leerstrategieën met iets meer nuance. Hierin wordt duidelijk een rol voor coördinatie gezien in beide leerprocessen; in het exploiterend proces op een centraal georganiseerde manier en in het explorerend proces op een gespreide en decentrale manier.

Kernwoorden: collaboratief governance, samenwerkingsprogramma, lerend vermogen, leiderschap, exploreren, exploiteren.



Woord vooraf

Samenwerken lijkt altijd een geweldig concept. Het geeft het gevoel dat men samen meer kan bereiken dan alleen. Maar toch blijkt samenwerken in de praktijk altijd weer moeilijker dan dat je van tevoren dacht. Mijn interesse in samenwerkingsprocessen werd nogmaals onderstreept tijdens het onderzoek naar samenwerking in het waterbeheer voor mijn bachelorscriptie. Toen ik vervolgens het schakeljaar Technische Planologie ging volgen aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen, werd ik dan ook blij verrast door het veelvuldig onderzoek dat binnen de faculteit verricht werd naar 'governance'. In het geval van ruimtelijke planning betekent governance dat verschillende actoren betrokken worden in het vormgeven van ruimtelijke ontwikkelingen. Dit proces leidt tot samenwerking tussen de actoren, veelal overheidsinstellingen.

Ik wist dan ook al snel in welke richting ik het onderwerp voor mijn masterscriptie wilde zoeken. Na een aantal gesprekken kwam ik in aanraking met het promotieonderzoek van Tim Busscher naar het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Dit promotieonderzoek maakt deel uit van het samenwerkingsprogramma van Rijkswaterstaat en de Rijksuniversiteit Groningen en bevond zich in de laatste fase, waardoor het voor mij mogelijk was om in te zoomen op specifieke aspecten uit het NSL. Mijn masterscriptie focust op het vormgeven van het leerproces en het managementproces binnen het NSL. In het kader van het onderzoek voor mijn scriptie organiseerde ik in samenwerking met Tim Busscher twee focusgroep discussies en hield ik een drietal verdiepende interviews. En na een bachelorscriptie én een masterscriptie over samenwerkingsprocessen verveelt het onderwerp nog steeds niet. Sterker nog; het onderzoek voor mijn masterscriptie heeft mijn gevoel juist bevestigd. Samenwerking kan veel opleveren, maar we weten nog steeds niet hoe we samen het beste resultaat kunnen bereiken. Dit komt niet in de laatste plaats doordat elke samenwerking weer anders is.

Graag wil ik van de gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken voor hun bijdrage aan mijn masterscriptie. Allereerst wil ik mijn begeleider Tim Busscher bedanken voor de vele gesprekken over het onderzoek en de scriptie. Doordat we in onze onderzoeken allebei gebruik maakten van het NSL werden we beiden enthousiast van de ontdekkingen die we deden. Onze gesprekken gaven mij vaak nieuwe energie om weer verder te gaan en de kritische vragen en feedback hielpen mij om op het juiste spoor te blijven. Daarnaast wil ik ook de mensen die hebben meegewerkt aan de focusgroep discussies en interviews bedanken voor hun inhoudelijke bijdrage aan het onderzoek. Het schrijven van mijn scriptie gebeurde voornamelijk thuis en was alles behalve een makkelijk proces. Daarom richt ik graag een woord van dank aan Glenn, die mijn gefoeter "het lukt gewoon niet" bijna dagelijks moest aanhoren. Ook gaat mijn dank uit naar mijn ouders, vrienden en burens die vaak naar de voortgang van mijn scriptie vroegen. Enorm veel dank voor jullie steun! Ik wil afsluiten met een gedenkwaardige anekdote van mijn buurmeisjes – die nog te klein zijn om te weten wat een scriptie is – maar tijdens het schrijven van mijn scriptie vaak door de tuin stuiterden en riepen:

**"School is stom. Je moet gewoon leuk werk zoeken.
Dan werk je 's avonds en kun je overdag met ons spelen."**

Kyra en Chana Feenstra

Ik wens u veel leesplezier!

Groningen, 29 augustus 2013
Rianne van Houten



Inhoud

Samenvatting	3
Woord vooraf	7
Lijst met afbeeldingen	11
Lijst met afkortingen	12
1. Introductie	13
1.1 Complexe samenleving	13
1.2 De kracht en het risico van collaboratieve planning.....	13
1.3 Probleem- en doelstelling in dit onderzoek	14
1.4 De praktijkcasus	15
1.5 Onderzoeksvragen	15
1.6 Methode.....	16
1.7 Leeswijzer.....	16
2. Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit	17
2.1 Inleiding.....	17
2.2 De aanleiding voor opstellen van het NSL	17
2.3 Doel en systematiek van het NSL.....	17
2.4 Opstellen van het NSL.....	18
2.5 Voortgang tijdens het NSL.....	20
2.6 Concluderend	23
3. Het leerproces en leiderschap in een samenwerkingsprogramma	24
3.1 Inleiding.....	24
3.2 Collaboratieve planning	24
3.3 Methode van leren in samenwerkingsproces	26
3.4 De risico's van een samenwerkingsproces.....	28
3.5 Leiderschap in een samenwerkingsproces.....	29
3.6 Concluderend	32
4. Methodologie	33
4.1 Inleiding.....	33
4.2 Onderzoeksmethode.....	33
4.3 Onderzoekstechnieken	34



5. Analyse Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.....	37
5.1 Inleiding.....	37
5.2 Start van het NSL.....	37
5.3 De programmamanagementfase	38
5.4 Concluderend	40
6. Conclusie.....	42
6.1 Inleiding.....	42
6.2 Leerproces en leiderschap in het samenwerkingsproces volgens de literatuur	42
6.3 Leerproces en leiderschap in het NSL	42
6.4 Aanbevelingen voor het samenwerkingsproces in het NSL.....	43
6.5 Aanbevelingen voor het theoretisch debat	44
Referenties.....	46
Bijlagen	49
Bijlage I – Deelnemers focusgroep discussies	50
Bijlage II – Stellingen focusgroep discussies	51
Bijlage III – Interviewvragen.....	52

Lijst met afbeeldingen

Figuur 1, Collaboratief netwerk (Bron: Booher en Innes, 2002)	25
Figuur 2, Cyclisch samenwerkingsproces (Bron: Booher en Innes, 2002).....	26
Figuur 3, Learning loops (Bron: Diduck et al., 2005)	28
Figuur 4, Pragmatische kennis (Bron: Cavaleri & Seivert, 2005).....	30
Figuur 5, Kennisleiderschap (Bron: Cavaleri & Seivert, 2005).....	31
Figuur 6, Conceptueel model	32

Lijst met afkortingen

Ministerie I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Ministerie VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
Ministerie V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
NSL	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
RIVM	Rijksinstituut Volksgezondheid en Milieu

1. Introductie

1.1 Complexe samenleving

“Alles wat onbegrijpelijk is, houdt daarmee nog niet op te bestaan”

Blaise Pascal (1623-1662)

Ruimtelijke planning heeft volgens diverse auteurs (zie o.a. Allmendinger, 2002; De Roo en Porter, 2006; De Roo en Voogd, 2007) een verschuiving doorgemaakt van de traditionele en technisch georiënteerde ruimtelijke planning naar communicatieve vormen van planning. De Roo en Porter (2006) beschrijven de traditionele manier van planning uit de jaren '50 als één waar gezocht werd naar zekerheden en controle en waar in de besluitvorming gebruik werd gemaakt van modellen. Onverwachte wendingen werden gezien als een belemmering in het traditionele planningsproces en de overheid was de bepalende actor in het gehele proces van probleemstelling tot uitvoering. Alleen de 'hoe-vraag' lag ten grondslag aan dit traditionele planningsproces (De Roo en Porter, 2006). Ondanks dat er in het traditionele planningsproces gezocht werd naar zekerheden, werd men zich volgens De Roo en Voogd (2007) rond de jaren '70 steeds meer bewust van ingewikkelde vraagstukken zoals maatschappelijke conflicten en uitvoerbaarheid van beleid. Zoals Blaise Pascal in het bovenstaande citaat weergeeft, kunnen vraagstukken niet genegeerd worden omdat ze ingewikkeld zijn. De Roo en Porter (2006) en De Roo en Voogd (2007) stellen dan ook dat er een verandering optrad in de planningsmethoden. Zo stellen De Roo en Porter (2006) dat er sinds de jaren '90 andere vormen van planningsmethoden gebruikt worden en onzekerheden geaccepteerd worden. Communicatieve processen worden steeds vaker gezien als onderdeel van het planningsproces. Het communicatieve proces kenmerkt zich door interactie tussen actoren en het aanvullen van de 'hoe-vraag' met de 'waarom- en waarvoor-vraag' (De Roo en Porter, 2006). De Roo en Voogd (2007) zien dat begrippen als coördinatie, afstemming en integratie steeds nadrukkelijker aanwezig zijn.

1.2 De kracht en het risico van collaboratieve planning

Allmendinger (2002) en De Roo en Porter (2006) geven aan dat er in communicatieve processen zoals collaboratieve planning meer ruimte is voor het accepteren van onzekerheden. In het collaboratief planningsproces worden actoren betrokken en wordt er door middel van samenwerking gestreefd naar consensus (De Roo en Porter, 2006).

Een collaboratief planningsproces wordt door Booher en Innes (2002) en Ansell en Gash (2007) gezien als een cyclisch iteratief proces dat bestaat uit een dialoog tussen de actoren in het samenwerkingsverband. Door een gelijkwaardige en wederzijdse uitwisseling van kennis, ervaring en waarden tussen actoren ontstaan onderlinge relaties en een leerproces wat kan leiden tot gezamenlijk inzicht, een gezamenlijke identiteit en gezamenlijke acties (Booher en Innes, 2002). In dit leerproces zijn twee leerstrategieën belangrijk. Enerzijds leren organisaties individueel van bestaande ervaringen door deze te verfijnen en te gebruiken, anderzijds leren ze ook gezamenlijk nieuwe ervaringen door een experimenteel proces (March, 1991; Holmqvist, 2003b). Volgens De Geus (1997) en Holmqvist (2003a) kan een leerproces de samenwerking versterken. De Geus (1997) beschrijft een leerproces als een iteratieve cirkel bestaande uit vier stappen: waarnemen, inbedden, concluderen en handelen. In deze cirkel leidt een waarneming tot een proces waaruit gezamenlijke inzichten voortkomen die leiden tot een conclusie. In de laatste fase van de cirkel voert men deze conclusie uit en evalueert men het resultaat, wat opnieuw leidt tot een waarneming. Herhaling van deze cirkel kan steeds tot nieuw gezamenlijk begrip leiden waardoor gezamenlijke acties ontstaan en de samenwerking wordt versterkt (De Geus, 1997).

Volgens diverse auteurs (zie o.a. Kumar en van Dissel, 1996; De Geus, 1997; Hardy en Phillips, 1998; Holmqvist, 2003b en Ansell en Gash, 2007) is dit leerproces echter niet zonder risico's. Door

het experimenteel leerproces kunnen individuele organisaties ontdekken dat de consequenties van nieuw geleerde ervaringen niet overeenkomen met hun eigen belangen, wat kan leiden tot een verkrampte houding in het samenwerkingsproces (De Geus, 1997). Volgens De Geus (1997) gaat de voorkeur van organisaties dan ook uit naar alleen de leerstrategie waarin organisaties individueel bestaande ervaringen verfijnen en gebruiken (exploiteren). De keuze voor het beperken tot exploitatie kan volgens Kumar en van Dissel (1996) schade toebrengen aan andere organisaties die deelnemen aan de samenwerking en kan tot conflicten leiden in het samenwerkingsproces.

Daarnaast kan er ook een conflict optreden op het moment dat organisaties wel gebruik maken van beide leerstrategieën en zowel individueel van bestaande ervaring leren in een exploiterend proces als gezamenlijk van nieuwe ervaringen leren in een explorerend proces (Holmqvist, 2003b). Het gezamenlijk en experimenteel leerproces verloopt zonder centrale coördinatie, maar het exploiterend leerproces binnen een individuele organisatie kent wel een centrale vorm van autoriteit en coördinatie (Holmqvist, 2003a; De Geus, 1997). Holmqvist (2003b) laat in een vergelijkend onderzoek zien dat er een conflict ontstaat op het moment dat een samenwerkingsverband zonder centrale coördinatie tot stand komt en gezamenlijk leert, maar vervolgens ook zonder centrale coördinatie over gaat in het proces waarin het geleerde verfijnd en benut gaat worden. Uit het onderzoek blijkt dat individuele organisaties de geleerde ervaringen op verschillend kunnen interpreteren en er een conflict kan ontstaan tussen het gezamenlijk leerproces en het leerproces van de individuele organisaties (Holmqvist, 2003b).

Naast dat het verschil in de vorm van coördinatie in een exploiterend en explorerend proces kan leiden tot een conflict in de samenwerking, is er ook onduidelijkheid over coördinatie in een samenwerkingsproces. De Roo en Porter (2006) en De Roo en Voogd (2007) lieten in de vorige paragraaf al zien dat de verschuiving in planningsmethoden een verschuiving met zich mee bracht van de overheid als 'alleenheerser zonder het betrekken van actoren' naar de overheid die optreedt als 'coördinator die actoren betreft'. Dat coördinatie bijdraagt aan een goed verloop van het leerproces binnen een organisatie wordt uit publicaties van De Geus (1997) en Holmqvist (2003a) duidelijk. Pahl-Wostl (2009) stelt echter dat het leerproces baat heeft bij een netwerkstructuur zonder formele coördinatie. Dat er geen overeenstemming is over de vorm en rol van coördinatie, wordt benadrukt door Pahl-Wostl (2009): *"What is yet lacking is a profound understanding of what "steering" and "managing change" might imply in such diffuse, complex and multi-level networks, how all these complex processes act in concert and under which conditions they lead to a sustainable governance of environmental resources"* (p. 356)

1.3 Probleem- en doelstelling in dit onderzoek

In collaboratieve planning staat een gelijkwaardige en wederzijdse dialoog tussen actoren centraal (Booher en Innes, 2002; Ansell en Gash, 2007). Het cyclisch leerproces dat uit een dialoog voortkomt kan de samenwerking versterken (De Geus, 1997), maar kan ook leiden tot conflicten (Holmqvist, 2003b). In de vorige paragraaf blijkt dat auteurs zoals De Geus (1997), Holmqvist (2003a) en Pahl-Wostl (2009) verschillende inzichten hebben op het gebied van leren in een samenwerkingsverband en de coördinatie van samenwerking en dat overeenstemming hierover volgens Pahl-Wostl (2009) ontbreekt.

Het doel van het voorliggend onderzoek betreft het inzichtelijk maken van de manier waarop coördinatie aanwezig kan zijn in een samenwerkingsproces waarin actoren individueel en gezamenlijk leren. De doelstelling wordt concreet beschreven als:

- In beeld brengen van praktijkervaringen met betrekking tot lerend vermogen en leiderschap in een samenwerkingsproces;
- Aan de hand van de literatuur reflecteren op de bevindingen vanuit de praktijk;

- In beeld brengen hoe leerprocessen en leiderschap bij kunnen dragen aan het optimaliseren van het samenwerkingsproces.

1.4 De praktijkcasus

Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) is een goed voorbeeld van een Nederlands samenwerkingsprogramma waarin de centrale en decentrale overheden met diverse belangen samenwerken om een gezamenlijk doel te bereiken (VROM, 2009). Op zichzelf staande projecten met betrekking tot infrastructuur vielen stil nadat bleek dat deze projecten niet konden voldoen aan nieuwe wet- en regelgeving rondom luchtkwaliteit. Door middel van een maatregelenpakket ter verbetering van de luchtkwaliteit en een programmatische benadering van ruimtelijke projecten moet het NSL als overkoepelend programma een oplossing bieden voor deze problematiek (Busscher et al., 2010). Het samenwerkingsprogramma heeft de intentie om te functioneren als een netwerk waarin alle partners gelijkwaardig zijn. De centrale overheid heeft een coördinerende functie in dit samenwerkingsproces, maar staat tegelijkertijd op gelijke voet met alle deelnemende partijen. Het is de bedoeling dat alle partners ieder hun eigen aandeel leveren. Om dit te waarborgen in de praktijk kent het programma een koppeling tussen enerzijds de maatregelen voor verbetering van de luchtkwaliteit en anderzijds het door laten gaan van ruimtelijke projecten. Deze koppeling betekent dat een ruimtelijk project dat één van de partners plant er niet voor mag zorgen dat het moeilijker wordt om de luchtkwaliteitsnormen te halen (VROM, 2009).

De partners in het NSL zijn zich bewust van onzekerheden en onduidelijkheden die het programma en de omgeving van het programma kent en benoemen deze onzekerheden ook in het NSL. Zo stelt het NSL dat het programma een flexibele en dynamische inrichting vereist om rekening te kunnen houden met onzekerheden zoals het mee- of tegenvallen van maatregelen of projecten, wijzigingen in projecten of maatregelen en de ontwikkeling van de luchtkwaliteit. Door middel van een monitoringstool wordt de staat van het programma gezamenlijk gemonitord door de centrale en decentrale overheden en zijn zij in staat om (dreigende) knelpunten te signaleren (VROM, 2009).

Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit wordt in dit onderzoek gebruikt als praktijkcasus. Het samenwerkingsproces van het NSL wordt bestudeerd om in beeld te brengen hoe de samenwerking tussen de partners verloopt en in welke vorm het leerproces aanwezig is. Daarnaast wordt ook de vorm en rol van leiderschap in het samenwerkingsproces bestudeerd.

1.5 Onderzoeksvragen

Het onderzoek bestaat uit een centrale onderzoeksvraag en een aantal deelvragen die bijdragen aan de beantwoording van de centrale vraag.

Welke rol spelen lerend vermogen en leiderschap in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit en op welke manier heeft dit invloed op hoe wordt omgegaan met veranderingen in de omgeving en het bereiken van het gezamenlijke doel?

Deelvragen:

- Wat is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit en hoe verloopt het?
- Wat zegt de wetenschappelijke literatuur over het leerproces en leiderschap in een samenwerkingsproces?
- Wat zijn de ervaringen met lerend vermogen en leiderschap in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit?

- Welke aanbevelingen kunnen er op basis van de praktijkervaringen en literatuur worden gedaan betreffende lerend vermogen en leiderschap in een samenwerkingsproces?

1.6 Methode

Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in leerprocessen en leiderschap in samenwerkingsprocessen. Er is gebruik gemaakt van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) als casestudy om praktijkervaringen te verzamelen. Het NSL was eerder al onderwerp van een promotieonderzoek en in het kader van dat onderzoek zijn meerdere interviewrondes georganiseerd en rapportages geschreven. Deze interviewrapportages zijn in combinatie met een aantal beleidsdocumenten omtrent het luchtkwaliteitsdossier als secundaire data gebruikt voor een eerste oriëntatie. Op basis van dit oriënterend onderzoek zijn er twee focusgroep discussies georganiseerd. Een focusgroep discussie is een groepsinterview waarin de deelnemers met elkaar in gesprek gaan. Deelnemers kunnen zo geïnspireerd worden van de inbreng van anderen (Baarda et al., 2005). De deelnemers in de eerste focusgroep discussie betroffen medewerkers van Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat is een belangrijke partner in het NSL en neemt ook deel aan andere samenwerkingsprogramma's. De tweede focusgroep discussie focuste meer op de inhoud en het proces van het NSL en medewerkers van diverse partijen die bij het NSL betrokken zijn namen deel aan de discussie. Het doel van de focusgroep discussies was het verkrijgen van een dieper inzicht in de manier waarop een samenwerkingsproces aangestuurd kan worden en op welke manier lerend vermogen in het samenwerkingsproces kan worden ingebed. Tot slot zijn er drie verdiepende interviews georganiseerd. Twee voormalig programmadirecteuren van het NSL zijn geïnterviewd om meer inzicht te krijgen in de oprichtingsfase van het NSL en om onderwerpen uit de focusgroep discussies met hen te bespreken. Het derde interview vond plaats met een onafhankelijke adviseur – gespecialiseerd in samenwerkingsprocessen – die inhoudelijk niet bekend was met het NSL. Hierdoor was hij in staat om gebruikmakend van zijn kennis en ervaring omtrent samenwerking op een onafhankelijke manier zijn visie te geven over aspecten van het NSL.

1.7 Leeswijzer

Om op basis van praktijkervaringen en literatuur inzicht te krijgen in de manier waarop leerprocessen en leiderschap kunnen worden vormgegeven in samenwerkingsprocessen, is het van belang om allereerst een goed beeld te krijgen van de context van de praktijkervaringen. In dit onderzoek is gekozen voor de praktijkcasus Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en in hoofdstuk 2 wordt beschreven wat het NSL is en hoe het samenwerkingsproces in het NSL is verlopen. Uit de beschrijving van het NSL kan worden opgemaakt dat het samenwerkingsproces en het leerproces belangrijke processen zijn in een samenwerkingsprogramma en dat de partners in deze processen een rol zien voor management. Daarom wordt er vervolgens in hoofdstuk 3 door middel van een literatuurstudie inzicht verkregen in de werking van samenwerkingsprocessen en de rol die lerend vermogen daarin speelt. Ook wordt er aandacht besteed aan de manier waarop management in een samenwerkingsproces kan worden ingebed. Hoofdstuk 4 geeft een gedetailleerde beschrijving van de methode die in het onderzoek is toegepast. Vervolgens vindt in hoofdstuk 5 de analyse van het NSL plaats op basis van respectievelijk de praktijkervaringen en het theoretisch kader dat in hoofdstuk 2 en 3 is beschreven. In hoofdstuk 6 wordt er afgesloten met de conclusie. In de bijlagen wordt aanvullende informatie over de onderzoeksmethode weergegeven.

2. Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

2.1 Inleiding

Zoals in de introductie is beschreven, is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) een goed voorbeeld van een netwerk waarin diverse partijen met elkaar samenwerken om een gezamenlijk doel te bereiken. Dit hoofdstuk beschrijft in chronologische volgorde het verloop van het samenwerkingsproces in het NSL. Voor de totstandkoming van dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van het NSL (VROM, 2009) en de interviewronden die in 2010 en 2011 zijn georganiseerd voor een promotieonderzoek (Busscher et al., 2010; 2011). Daarnaast is gebruik gemaakt van de focusgroep discussies met NSL-betrokkenen en de interviews met de voormalig programmadirecteuren die in het kader van dit onderzoek zijn georganiseerd. Eerst wordt kort beschreven wat het NSL is en wordt de aanleiding voor het opstellen van het programma toegelicht. Daarna wordt aan de hand van ervaringen van betrokken partners inzicht gegeven in het verloop van het samenwerkingsprogramma.

2.2 De aanleiding voor opstellen van het NSL

In 1996 is de Europese Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit vastgesteld die de grondbeginselen van het Europees luchtkwaliteitsbeleid omvat. In de periode hierna zijn diverse dochterrichtlijnen uitgewerkt, waaronder de Europese richtlijn 1999/30/EC met normen voor onder andere de vervuilende stoffen zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, fijn stof (PM10) (VROM, 2006). Busscher et al. (2012) beschrijven dat bij de vaststelling van deze richtlijn in 1999 betrokken actoren aanvoelden dat het voldoen aan deze normen een uitdaging zou zijn, maar dat ze er toch voor wilden gaan. De Europese richtlijn werd in Nederland vertaald in het Besluit Luchtkwaliteit 2001. Dit besluit bevatte een koppeling tussen ruimtelijke ontwikkeling en luchtkwaliteitsnormen, wat betekent dat ruimtelijke projecten er niet voor mogen zorgen dat het behalen van de luchtkwaliteitsnormen moeilijker wordt. Echter, toen projecten werden getoetst door de Raad van State oordeelde deze dat het realiseren van diverse projecten niet strookte met de ambitie om de Europese richtlijnen te halen. Veel ruimtelijke en infrastructurele projecten kwamen stil te liggen. In een eerste poging om hier verandering in te brengen zijn in 2005 een aantal aanpassingen in het Besluit Luchtkwaliteit doorgevoerd en werd het Besluit Luchtkwaliteit 2005 vastgesteld (VROM, 2006). Bij zowel het Besluit Luchtkwaliteit 2001 als 2005 gold echter dat individuele ruimtelijk projecten getoetst werden aan de grenswaarden voor luchtvervuilende stoffen. Op veel plaatsen waar projecten moesten worden gerealiseerd werden de grenswaarden overschreden en was het moeilijk om binnen de grenzen van het project met een oplossing te komen. In 2007 is de Wet Milieubeheer aangepast om het mogelijk te maken om een gezamenlijk programma van maatregelen voor verbetering van de luchtkwaliteit op te stellen en tegelijkertijd rekening te kunnen houden met noodzakelijke en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Dit programma is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) geworden, waarin centrale en decentrale overheden samenwerking (VROM, 2009).

2.3 Doel en systematiek van het NSL

Enerzijds is het belangrijk dat de luchtkwaliteitsnormen behaald worden, anderzijds wordt het stilliggen van (infrastructurele) bouwprojecten als een probleem gezien (VNG en IPO, 2005). Het NSL heeft tot doel om zowel de luchtkwaliteitsnormen te behalen, als ruimtelijke projecten uit te voeren en daarmee de gewenste ruimtelijke ontwikkeling toe te staan (VROM, 2009).

Het programma is een interbestuurlijk samenwerkingsverband tussen de centrale overheid en verschillende decentrale overheden in de gebieden die te maken hebben met normoverschrijdingen of waar overschrijding wordt verwacht. Het gaat om de provincies Overijssel,

Gelderland, Utrecht, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg en delen van de provincies Noord-Holland en Flevoland (VROM, 2009). Het samenwerkingsprogramma is een netwerk waarin alle partners zich inzetten voor het behalen van het gezamenlijke doel om enerzijds de luchtkwaliteitsnormen te behalen en anderzijds ruimtelijke ontwikkelingen plaats te laten vinden. Voor het behalen van de luchtkwaliteitsnormen zijn de partijen een gezamenlijk maatregelenpakket overeen gekomen. De centrale overheid heeft een coördinerende functie, maar het is de bedoeling dat alle partners zelf het deel van het maatregelenpakket uitvoeren waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Door middel van een monitoringstool wordt gezamenlijk de staat van het programma en maatregelenpakket gemonitord (VROM, 2009).

Het maatregelenpakket dat de partners in staat stelt om de luchtkwaliteit te verbeteren, is gebaseerd op de autonome ontwikkelingen, de verwachte effecten van ruimtelijke projecten en de verwachte effecten van nationale en lokale maatregelen. De autonome ontwikkeling wordt berekend aan de hand van de luchtkwaliteit in 2005, zonder rekening te houden met negatieve effecten (ruimtelijke projecten) en positieve effecten (Nederlandse beleidsmaatregelen). Het maatregelenpakket van het NSL omvat Europese en nationale generieke maatregelen ten behoeve van de achtergrondconcentraties. Daarnaast voeren het rijk en de decentrale overheden ook locatie specifieke maatregelen uit. Deze maatregelen zijn gericht op steden en verkeersknooppunten waar normoverschrijdingen plaatsvinden. Naast het maatregelenpakket voor verbetering van de luchtkwaliteit brengt het NSL ook met zich mee dat grote ruimtelijke en infrastructurele projecten op programmaniveau getoetst kunnen worden in plaats van individueel. Hierdoor is het mogelijk dat negatieve effecten van projecten worden gecompenseerd door maatregelen in het programma (VROM, 2009).

2.4 Opstellen van het NSL

Spanning in de periode voorafgaand aan het NSL

Uit eerdere interviews bleek dat er op nationaal niveau spanningen ontstonden tussen het voormalig ministerie van V&W en het voormalig ministerie van VROM, omdat laatstgenoemde de milieunormen volgens V&W te strikt geïmplementeerd zou hebben. Hierdoor konden bouwopgaven van het ministerie van V&W nauwelijks meer uitgevoerd worden (Busscher et al., 2012). De impact die de luchtkwaliteitsnormen hadden op het werk van het ministerie van V&W beschrijft een oud-programmadirecteur als volgt: *“Projecten konden niet worden uitgevoerd en het was ook een goed onderwerp voor tegenbewegingen die iets niet wilde. Tegenbewegingen gebruikten dan luchtkwaliteit om een project tegen te houden. Zelfs projecten om de luchtkwaliteit te verbeteren mochten niet: een ringweg om de stad te ontzien mocht niet omdat het op de ringweg dan slechter werd”*.

Naast spanningen op nationaal niveau bleek de verhouding tussen diverse decentrale overheden en de centrale overheid ook gespannen te zijn. De spanning tussen de centrale overheid en decentrale overheden wordt door Busscher et al. (2012) weergegeven door een uitspraak van een gemeenteambtenaar: *“Het ministerie van V&W heeft een eigen agenda die niet per se in ons voordeel uitpakt. Net als het ministerie van VROM konden we het ministerie van V&W ook niet vertrouwen”*. In de eerste interviewronde klonken deze geluiden ook vanuit het ministerie van VROM: *“We hadden weinig met de decentrale overheden”*, aldus een medewerker van het ministerie (Busscher et al., 2010). Ook in de focusgroep discussies werd nog eens extra op deze periode ingegaan. Daar wordt gesteld dat *“er een lange tijd overheen ging voordat de twee zinnetje ‘en we halen de norm ten bate van de gezondheid’ en ‘we halen de norm ten bate van de projecten’ op papier stonden”*. Een NSL-partner vervolgt: *“Ook in het NSL was de eerste stap verreweg de grootste stap. Iedereen heeft een probleem en heeft er belang bij om dit gezamenlijk op te lossen, maar het heeft jaren geduurd voordat het van de grond kwam”*.

Een oud-programmadirecteur vertelt in een interview dat *“er na 1,5 jaar extra geld, nieuwe maatregelen en een samenwerkingsprogramma was”*. Hij benadrukt dat samenwerking belangrijk

was omdat *“luchtkwaliteit voor een groot deel een verkeer en vervoerprobleem is en alle partijen er daarom bij moesten zijn”*.

Urgentie als drijfveer voor het bereiken van de samenwerking

Uit de interviewrondes en de focusgroep discussies bleek dat urgentie een belangrijk aandeel had in het bereiken van de samenwerking. Het integreren van diverse monitoringstools leidde tot *“een volledig overzicht van de situatie”* (Busscher et al., 2012) en het werd voor veel partijen duidelijk *“dat men het niet alleen zou redden”* (Busscher et al., 2010). De toenemende politieke druk en het feit dat alle partijen problemen ervoeren met het uitvoeren van de ruimtelijke projecten, moedigde de partijen aan om op nationaal niveau samen te werken (Busscher et al., 2012). Ook in de focusgroep discussie werd nog eens extra op de rol van urgentie ingegaan: *“Belang en urgentie moet je naar mijn gevoel onderstrepen. Dit zijn twee dingen die samen druk opbouwen”*, zo stelt een NSL-partner. Een rijksambtenaar stelt: *“De gemeenten hadden er ook echt last van in hun ruimtelijke plannen. Dat heeft hen bewogen om deel te nemen aan het programma”*. Een NSL partner beschrijft *“dat het idee heerste dat een project niet door kon gaan als het niet in het programma zat”* en dat er door de urgentie *“een breed draagvlak voor samenwerking binnengehaald werd”*. In de focusgroep discussie wordt toegevoegd dat niet alleen druk vanuit de context belangrijk is, maar ook *“dat je elkaar kunt vinden op basis van een gezamenlijk belang. Dat is een meer positieve benadering, aldus een NSL-partner”*. Een rijksambtenaar vat samen: *“Druk komt van het probleem af. Als projecten niet kunnen worden gerealiseerd. Maar het komt er uiteindelijk wel op neer dat het belang en het doel een hele belangrijke factor is in de wil tot samenwerking. Het kost veel inspanning van allemaal partijen en je moet dan wel een bepaald gezamenlijk belang hebben”*.

Ook een oud-programmadirecteur vertelt in een interview dat hij druk erg belangrijk vond voor het bereiken van de samenwerking. Hij stelt dat *“als je verandering wilt, je druk op de ketel moet houden. Anders gebeurt er niks”*. Als programmadirecteur gaf hij daar dan ook vorm aan. *“Ik verzette mezelf met hand en tand tegen de ontkoppeling van de milieuregels en ruimtelijke ontwikkeling. Als je dat had gedaan, dan was alle druk ervan af geweest. Dan had er weer gewoon gebouwd kunnen worden. Maar dankzij die hele bouwlobby ontstond er druk op het Kabinet. Want V&W deed natuurlijk weinig aan luchtkwaliteit. Die bouwden wegen en vonden luchtkwaliteit een beetje ‘spielerei’ van een ander departement. Dus had je die druk nodig om het probleem tussen de oren te krijgen”*.

Het samenwerkingsproces als resultaat

Uit eerdere interviews bleek dat de verhoudingen tussen de diverse overheden verbeterden toen de ministeries een dialoog met de decentrale overheden aangingen: *“de decentrale overheden werden echt gehoord”*, aldus een rijksambtenaar (Busscher et al., 2010). De successen op het gebied van samenwerking worden door diverse oud-programmadirecteuren beschreven als: *“Het bestuurlijk vertrouwen dat ontwikkeld is en dat je merkt dat iedereen enthousiast is en ook meedoet en aanwezig is bij bijeenkomsten en overleggen. De neuzen stonden in dezelfde richting”*. Na de eerste interviewronde in 2010 bleek dat de samenwerking door veel partners ook daadwerkelijk zo werd ervaren. De oud-programmadirecteuren denken een verklaring te hebben voor de goede samenwerking tussen de partners en het positieve gevoel dat de partners bij de samenwerking hadden: *“Ik heb vanaf het begin benadrukt dat het om een programma gaat waar heel veel actoren bij betrokken zijn en dat het programma een belang van al deze partijen is en dus niet alleen een ‘overheidsding’ is. Wat ik erg belangrijk vond was luisteren en open staan voor wensen, zorgen en belangen van betrokken partijen. En echt zorgen dat het programma iets van iedereen werd”*, aldus een oud-programmadirecteur. Hij vervolgt: *“Ik heb er vooral ook voor gezorgd dat niet één partij zomaar iets doordrukt omdat het hun belang is, maar dat het programma een kindje van alle partijen werd. En dat partijen elkaar ook iets gunnen”*. Een oud-programmadirecteur benadrukt dat de manier van samenwerken ook een rol speelt: *“Veel hangt ook samen met ruimte. Het is heel menselijk om de ruimte te willen hebben. Als ik zeg: ‘jij moet’, dan denk je: laat maar zitten. Maar als ik zeg: ‘wat vind jij ervan’? Dan zeg je waarschijnlijk hetzelfde dat ik had willen zeggen, maar dan*

komt het vanuit jezelf. Dat werkt dan heel anders. Dus eigenlijk geïnteresseerd zijn in de ander, echt luisteren en echt serieus nemen. Dus ook om oplossingen vragen en niet oplossingen opdringen”.

2.5 Voortgang tijdens het NSL

Van procesmanagement naar programmamanagement

De NSL-partners maken in de focusgroep discussie onderscheid tussen de procesmanagementfase en de programmamanagementfase en stellen dat *“je in een dergelijk programma een duidelijke overgang van procesmanagement naar programmamanagement ziet”*. De partners leggen het verschil tussen de managementfasen als volgt uit: *“De fase voor het echte programma, de fase waarin je definieert wat je eigenlijk gaat doen, dat is een procesmanagementfase. Dat is ook een diplomatieke fase, je bespreek de uitgangspunten en de scope. En daarna zijn principes afgeschoten en ga je aan de slag”*. Hieraan wordt toegevoegd dat *“je je eerst richt op doelen en daarna ga je de procesmanagementfase uit en dan staan de doelen in ieder geval vast. En de koers staat ook vast. De doelen zelf stel je in de programmafase niet steeds weer ter discussie”*. Volgens een NSL-partner betreft vervolgens de programmamanagementfase *“het op de winkel passen en uitvoeren, maar wel met oog voor de veranderende context en wensen”*. Oog voor de veranderlijke context is volgens een NSL-partner nodig om een programma adaptief te maken: *“een adaptief programma reageert op iets wat men aangeleverd krijgt. En die constatering moet ergens vandaan komen, vaak vanuit de context. Monitoring wordt dan dus ineens heel belangrijk, want dat wordt dus meebepalend voor het adaptief vermogen van je programma”*.

Samenwerking in de programmamanagementfase

Na het bereiken van de samenwerking, het extra geld en het overeenkomen van het maatregelenpakket zien de NSL-partners het programma overgaan in de programmamanagementfase. De partners zien de programmamanagementfase als de fase waarin uitvoering en monitoring van het programma centraal staat en in de focusgroep discussies blijkt dat dit invloed heeft op de samenwerking tussen de partners. In de programmamanagementfase wordt de samenwerking door een rijksambtenaar beschreven als *“een proces van ieder voor zich”*. De rijksambtenaar vervolgt: *“het is niet zo dat we enorm met elkaar delen wie welke melding aan het voorbereiden is. Ik zeg ook niet dat dat nodig is, maar het valt wel op dat wij in de samenwerking op dit moment zo met elkaar omgaan. Iedereen heeft zijn eigen kaarten en het is wel zo dat we één keer in de zoveel tijd met elkaar inzichten delen in een overleg. Maar nu is er natuurlijk de cultuur van ‘we zoeken elkaar wel op als het nodig is’”*. Volgens een andere rijksambtenaar is een beetje nuance hier op zijn plaats: *“Het is niet zo dat iedereen echt alleen voor zichzelf bezig is. Je merkt ook dat die steden onderling ook actief contact hebben en als we regio-overleg hebben, dan vergaderen we ook een uur van te voren met elkaar. Dus er is wel verbinding tussen partijen”*.

Monitoring in het NSL

Naast uitvoeren van het programma is er een belangrijke rol weggelegd voor monitoring in de programmamanagementfase. Het begrip ‘monitoring’ wordt door één van de partners als te beperkt gevonden: *“Ik vind monitoring niet de goede benaming. Ik vind monitoren alleen een permanente observatie en dat is het. En het is niet een stap verder, dat is evaluatie”*. Een ambtenaar voegt toe: *“En monitoring heb je nodig om te kunnen evalueren”*. Volgens één van de partners zijn er *“tal van grote programma’s geweest waar keurig is gerapporteerd over de voortgang zonder dat we er voldoende uit hebben kunnen opmaken aan hand van een zinnige evaluatie of ze hebben gebracht wat ons ten doel is gesteld”*. Over de monitoring in het NSL wordt het volgende gezegd: *“Wij meten jaarlijks, maar in relatie tot de doelen stellen we niet vast of de afspraken die destijds zijn gemaakt, ook behaald worden. Het is niet zo dat we de berekeningen van 2009 erop na slaan om te kijken of we verbeteringen hebben bereikt en of we op schema liggen om het doel in 2015 te halen”*. Een partner vult aan: *“Wat wel speelt bij het NSL is dat er heel erg wordt gestuurd op het doel, het halen van de normen. Dus we monitoren niet continu de maatregelen, ook al zit het er natuurlijk wel in. Maar de*

focus ligt vooral op het doel en die veranderlijke context wordt niet echt meegenomen". Volgens een rijksambtenaar ligt de nadruk wel op het signaleren van dreigingen: "In de monitoringsrapportage wordt nadrukkelijk wel aandacht besteed aan dreigende knelpunten en we signaleren dat nadrukkelijk ook en geven ook een waarschuwing". Een NSL voegt toe dat "het aantal bijna-knelpunten de laatste jaren gestegen is. Dus de risico's zijn groter. Maar de omgang met die grootschalige onzekerheden wordt door ons vrij snel afgedaan als: 'dat zijn onzekerheden en dat heeft onze aandacht'". Een NSL-partner vervolgt over de monitoring in het NSL: "We schrijven natuurlijk altijd wel in zo'n voortgangsrapport dat we er alle vertrouwen in hebben dat we met alle partners tot een gemeenschappelijk en doelgerichte oplossing komen. Dat is de externe boodschap. Maar intern zit iedereen elkaar wel aan te kijken van ja..."

Een rijksambtenaar ziet nog een andere rol voor de monitoring: *"In de monitoring moet gekeken worden of iedereen nog aan boord is". Volgens een NSL-partner "is er op geen enkel moment in de afgelopen drie jaar gesproken over of iemand weg wilt of niet". Een andere partner voegt toe dat dit "te maken kan hebben met de actualisatie die elke jaar plaatsvindt. Dat een partij gewoon denkt van 'nou ik doe gewoon mijn aandeel niet en ook de actualisatie aan het einde van het jaar niet en dan zit ik nog wel in het programma maar doe ik niet echt meer mee'. Dus ben je er dan uitgestapt of niet? Het is meer een soort sterfhuisconstructie". Er rijksambtenaar vult aan: "Er zitten een aantal slapende leden bij".*

De invloed van afname van urgentie op de samenwerking

Monitoring wordt gezien als een belangrijk onderdeel van de programmamanagementfase. In paragraaf 2.4 bleek het gevoel van urgentie bij de partners een drijfveer voor de samenwerking te zijn. Tijdens de uitvoering van het programma lijken de monitoringsresultaten invloed te hebben op het gevoel van urgentie bij de partners. Een NSL-partner licht toe: *"Met het doel van het NSL werd gefocust op het halen van normen en het wegnemen van knelpunten en het ziet er nu naar uit dat dit voor een hoop partijen ook het geval is. Maar daarmee valt het doel en de noodzaak voor de inspanning weg".* De verandering in het gevoel van urgentie bij de partners lijkt invloed te hebben op de samenwerking. Een concreet voorbeeld wordt gevonden in het snelhedenbeleid van het Ministerie van I&M. Een rijksambtenaar licht de situatie toe: *"Heel plat gezegd doen wij bij 130 km/u niks gek, de norm komt niet door ons in gevaar".* Een NSL partner vult aan dat *"het snelhedenbeleid binnen het doel van het NSL past, want de grenswaarden komen niet in het gedrang. Het is dan gewoon een ontwikkeling die een bepaalde invloed heeft, maar die geen invloed heeft op het uiteindelijke doel, het halen van de norm".* Een ambtenaar benadrukt: *"Je ziet dat het snelhedenbeleid een hele zuivere juridische benadering heeft gehad. Een rekensom en de norm komt niet in gevaar, dus we gaan door".* Ondanks dat er aan de hand van de monitoringsresultaten ruimte in het NSL bleek te zijn voor de aanpassing van het snelhedenbeleid geeft een rijksambtenaar aan dat er *"tegelijktijdig relatief veel weerstand is ontstaan".* Het gaat volgens de ambtenaar om een *"vertrouwenskwesitie van 'klopt dat inderdaad wel' en vanuit 'iedereen weet toch wel dat dit een flinke klap is op basis van NO₂ en extra uitstoot'. Dus schrap je niet een beetje dat gedachtengoed dat achter het NSL zit?".* Een NSL-partner vult aan dat *"de snelheidsverhoging wat betreft vertrouwen binnen je programma en wat je naar buiten uitstraalt een grotere impact heeft dan..."* en *"dat je er vervolgens achter komt dat het niet handig is dat je je draagvlak kwijtraakt".* Dat het vertrouwen en draagvlak in een dergelijke situatie aangetast wordt, blijkt volgens een NSL-partner uit *"de rechtszaak van gemeente Amsterdam tegen het rijk".* Een rijksambtenaar geeft aan dat *"dit in feite bewijst dat hier de samenwerking gefaald heeft. Omdat er nu met juridische middelen wordt gestreden. En dat komt omdat dat snelhedenbeleid niet in overleg met de NSL deelnemers is gevoerd, het is gewoon juridisch aangepakt".* Een gemeenteambtenaar vervolgt: *"Het was gebeurd voordat we er erg in hadden. En het werd vervolgens uitgelegd in de overleggroep met een verhaal maar we hebben het er niet over gehad".* Op de vraag hoe hiermee omgegaan is, antwoordt hij: *"Volgens mij is dat blijven hangen".* Een provincieambtenaar vult aan: *"Die spanning is er nog".* Eén van de NSL-partners reflecteert in de discussie op zijn eigen functie binnen een dergelijke ontwikkeling als het snelhedenbeleid: *"We zeggen niet dat je het NSL hebt en voldoet aan de norm en op die snelwegen*

dan nog omhoog kunt. Maar we hebben ook niet gezegd: 'u knabbelt wel heel erg aan de gemeenschappelijke doelen van het NSL en daarmee kan het draagvlak van het NSL onderuit gaan'. We zeggen altijd: 'ja het is de politiek die beslist'".

Rol van management

Uit het hierboven beschreven proces blijkt dat de urgentie om deel te nemen aan het NSL voor partners verandert naar aanleiding van de monitoringsresultaten. Het proces laat zien dat de afname van het gevoel van urgentie in het NSL leidt tot de "slapende leden" en acties van individuele partners waar ruimte voor lijkt te zijn maar die wel invloed hebben op de samenwerking. De impact die deze ontwikkeling op de samenwerking heeft, roept een tweetal reacties op bij de NSL-partners en hier wordt in de focusgroep discussies op ingegaan. Enerzijds klinken er geluiden dat er bij deze ontwikkelingen "een overstijgend iemand moet zijn die zegt: je hebt elkaar nodig en soms moet jij wat doen voor hem, en dat is dan misschien niet goed voor jou maar per saldo worden we er allemaal beter van. Die regierol is wel heel belangrijk op het moment dat er bepaalde partijen zijn die geen belang meer hebben, maar nog wel belangrijk zijn voor het succes van die hogere doelstelling". Anderzijds heerst er de mening dat "we het op een gegeven moment met elkaar geregeld hebben en dan is de uitstraling van het programma meer gebaseerd op vertrouwen. Van 'we hebben het onder controle'. En dan zie je dat er intern veel meer een gesprek gevoerd wordt over de meerwaarde die het programma nog heeft. Dan zie je dat ons belang is van 'we willen er graag mee door'. En andere partijen zeggen 'ik heb het helemaal niet meer nodig'. Je kan dus wel een soort herijking krijgen, dus dat je gaat kijken wat nu het team is dat nog achter het NSL staat". Over de regierol vervolgt de NSL-partner: "Ik kan me dus wel voorstellen dat het dus niet alleen de regie voerende actor is; die moet volgens mij wel gedurende het programma steeds weer het belang op tafel leggen voor iedereen, maar bij echt zo'n herijking van: 'gaan we nu nog verder met het NSL', dan moet je haast allemaal weer opnieuw je handtekening zetten".

De rol van management werd in de focusgroep discussie ook aangehaald naar aanleiding van minder positieve resultaten uit de monitoring. Een NSL-partner geeft aan dat hij "niet denkt dat er een blauwdruk ligt met wie verantwoordelijk was voor wat en dat die deelnemer dan zomaar harder gaat lopen. Daar zit juist iets in voor het programmamanagement. Dat het programmamanagement iets doet om het in beweging te zetten". Op de vraag van een NSL-partner hoe er gehandeld wordt nadat er een probleem wordt geconstateerd, antwoordt een rijksambtenaar: "Er is geen procedure voor, maar het komt er inderdaad wel op neer dat we met elkaar om de tafel gaan zitten. We bespreken met elkaar wat de mogelijkheden zijn". Een medewerker van een provincie ervaart dat "kleinere gemeentes daar moeite mee hebben. Ze hebben er moeite mee om bijvoorbeeld Rijkswaterstaat erbij te halen als het een snelweg is die eigenlijk het probleem veroorzaakt. Dan denken ze toch dat ze het op hun gemeentelijke weg moeten oplossen. Ik probeer ze aan te moedigen om wel contact op te nemen met het rijk, maar ik zie dat dat heel vaak toch niet gebeurt". Volgens de ambtenaar van het ministerie biedt het NSL handvaten voor dit probleem: "die regio's hebben we niet voor niets erbij ingeschakeld. Dat zijn de directe contacten met de gemeenten en wij verwachten dan dat daar enigszins in gestuurd wordt als dat kan". Een partner constateert dat dit "wel een beetje vrijblijvend klinkt, want volgens mij zijn nu de taken en verantwoordelijkheden van de regio coördinator niet vastgelegd. Een beetje een bemiddelende rol". Hij voegt toe: "Want jullie zeggen: 'je moet Rijkswaterstaat eens benaderen', maar je kan natuurlijk ook zeggen dat de regio coördinator een overleg moet beleggen waarbij Rijkswaterstaat en gemeenten worden uitgenodigd". Het NSL kent dus enigszins management in de vorm van de regio coördinator. Echter geven de NSL-partners aan in een drietal ontwikkelingen management te missen; het ontstaan van passief gedrag van een NSL-partner, besluiten door individuele NSL-partners die invloed hebben op de samenwerking en het ondernemen van nieuwe acties in reactie op negatieve monitoringsresultaten.

2.6 Concluderend

De beschrijving van het samenwerkingsproces in het NSL laat zien dat er in de procesmanagementfase een gevoel van urgentie was bij diverse actoren en dat het houden van een continue en open dialoog bijdroeg aan het samenbrengen van deze actoren en het overeenkomen van het programma. Nadat de partners overeenstemming met elkaar hebben gevonden en het NSL vastgesteld werd, ervaren de partners een overgang naar de programmamanagementfase. Deze fase betreft volgens de partners de uitvoering en monitoring van het programma. Het proces laat ook zien dat het gevoel van urgentie bij de partners verandert en in reactie hierop namen een aantal partners minder actief deel aan het programma en ondernamen individuele partners acties waardoor de samenwerking onder druk kwam te staan. Terugkijkend op het verloop van het samenwerkingsproces zou management volgens de NSL-partners een rol kunnen spelen in het behoud van de goede samenwerking, bijvoorbeeld in het geval van verminderde activiteit bij partners of bij individuele acties van partners.

3. Het leerproces en leiderschap in een samenwerkingsprogramma

3.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk heeft inzicht gegeven in het samenwerkingsproces in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Deze samenwerking kreeg vorm doordat de partners een open dialoog voerden en er een gevoel van urgentie aanwezig was. Een belangrijke verandering in het samenwerkingsproces ontstond op het moment dat het programma van de procesmanagementfase overging naar de programmamanagementfase die bestaat uit uitvoering en monitoring. De partners vonden de monitoring een belangrijk onderdeel van het programma. De procesbeschrijving laat zien dat de monitoringsresultaten invloed hadden op het gevoel van urgentie en daarmee op de samenwerking. Het samenwerkingsproces in het NSL liet daarmee zien dat het leerproces dat de partners doormaken invloed kan hebben op de samenwerking. Uit de beschrijving van het NSL kan worden opgemaakt dat samenwerking en leren twee belangrijke processen zijn in een samenwerkingsprogramma. Deze twee processen worden door middel van literatuuronderzoek in dit hoofdstuk nader bestudeerd in paragraaf 3.2 en 3.3. De risico's die een samenwerkingsproces volgens de literatuur met zich mee brengt, worden besproken in paragraaf 3.4. Tot slot zagen de NSL-partners een rol weggelegd voor management om de goede samenwerking te behouden. Dit hoofdstuk sluit daarom in paragraaf 3.5 af met een beschrijving van management in samenwerkingsprocessen.

3.2 Collaboratieve planning

Booher en Innes (2002) stellen dat samenwerkingsvormen in planning steeds vaker voorkomen doordat de samenleving steeds complexer en meer gefragmenteerd is. Zij geven aan dat collaboratieve planning gezien kan worden als een strategie om om te gaan met conflicten die niet opgelost kunnen worden door middel van traditionele planningsmethoden. In een collaboratief planningsproces proberen belanghebbende organisaties volgens Booher en Innes (2002) door middel van samenwerking met anderen in een netwerk iets te bereiken dat hen alleen niet lukt. Innes en Booher (1999) zien steeds vaker netwerken in de samenleving ontstaan, waarin men te maken heeft met macht en informatie die op een brede manier verdeeld is. Ook brengt de netwerkgeoriënteerde samenleving met zich mee dat er flexibele verbindingen tussen veel actoren nodig zijn om iets te kunnen betekenen of veranderen (Innes en Booher, 1999).

Naast de planningsgeoriënteerde literatuur besteedt ook de bedrijfskundige en economische literatuur aandacht aan (interorganisatorische) samenwerkingsverbanden (zie o.a. Kumar en van Dissel, 1996; Hardy en Phillips, 1998; Ansell en Gash, 2007). Kumar en van Dissel (1996) zien interorganisatorische systemen als een verzameling van organisaties die samenwerken omdat er sprake is van een bepaalde overlap tussen de organisaties, bijvoorbeeld in de doelen van de organisaties. De samenwerking gaat volgens hen verder dan traditionele relaties tussen organisaties die binnen een markt vrij opereren, maar de koppeling is minder sterk dan bij organisaties die door middel van structurele autoriteit verbonden zijn in traditionele verticale hiërarchische structuren (Kumar en van Dissel, 1996). Ansell en Gash (2007) spreken van collaboratief governance waarin governance het bestuurlijk proces betekent. Zij zien governance als een breed concept dat naast management ook de aspecten planning en beleidsprocessen betreft (Ansell en Gash, 2007). Ansell en Gash (2007) zien collaboratief governance als het samenbrengen van meerdere actoren in een op consensus georiënteerd besluitvormingsproces. Volgens hen heeft collaboratief governance de laatste decennia aan populariteit gewonnen, maar wordt deze vorm van governance al veel langere tijd op lokaal niveau gebruikt in reactie op falende traditionele vormen van bestuur. Een meer positieve benadering voor de groeiende vraag naar samenwerking is de groeiende hoeveelheid kennis en institutionele capaciteit (Ansell en Gash, 2007). Volgens Hardy en Phillips (1998) wordt samenwerking vaak gezien als middel voor het reduceren van onzekerheden, het aanboren van

nieuwe middelen om een probleem op te lossen en als een proces met gelijk verdeelde macht, waarin actoren een gezamenlijk belang delen en vrijwillig deelnemen.

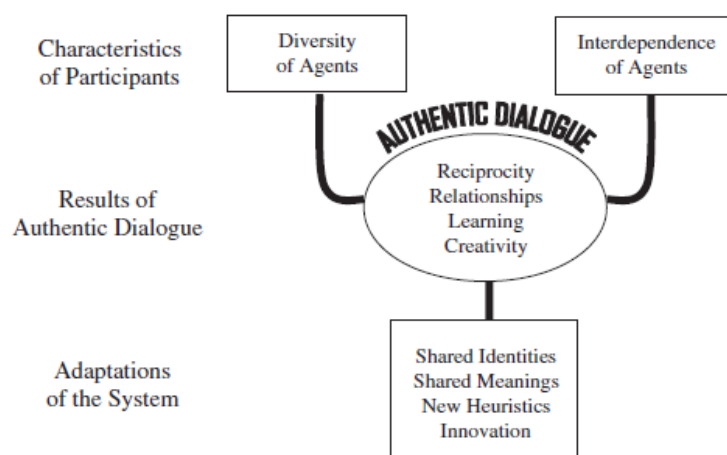
Kumar en van Dissel (1996) onderscheiden drie typen samenwerkingen op basis van onderlinge afhankelijkheid tussen de actoren. In 'pooled dependency' maken de organisaties gebruik van gezamenlijke middelen, maar zijn ze verder onafhankelijk van elkaar. 'Sequential dependency' volgt daarna en betreft een vorm van afhankelijkheid waarin de output van een organisatie de input van de volgende organisatie is. De organisaties vormen een schakel. De derde vorm van onderlinge afhankelijkheid is de meest sterke vorm samenwerking en betreft 'reciprocal dependency' waarin alle organisaties in een netwerk met elkaar in contact staan. Dit is volgens hen de meest interactieve vorm van samenwerking (Kumar en van Dissel, 1996).

Werkwijze collaboratief proces

Volgens Booher en Innes (2002) brengen netwerkverbanden nieuwe vormen van macht met zich mee. Macht is volgens hen in dit verband geen wapen waar één van de actoren over beschikt en ook geen resultaat van ongelijke relaties tussen actoren. Zij noemen macht in een samenwerkingsverband met gelijkwaardige actoren 'netwerkmacht' en beschrijven dit als gezamenlijk middel dat de actoren in het netwerk in staat stelt om iets te bereiken dat buiten een netwerkverband om niet mogelijk was geweest (Booher en Innes, 2002).

Ansell en Gash (2007) beschrijven het collaboratief proces als een cyclisch en iteratief proces dat bestaat uit een directe dialoog tussen de actoren, vertrouwen, commitment, gedeelde inzichten en tussenliggende resultaten. Verbroken vertrouwen in het verleden kan een reden zijn om gebruik te maken van een collaboratief proces en het opbouwen van vertrouwen is dan ook een significant onderdeel van het proces (Ansell en Gash, 2007). Commitment wordt beschreven als meer dan alleen een motivatie om aan een samenwerking deel te nemen. Commitment houdt in dat belanghebbenden geloven dat het samenwerkingsproces de beste manier is om iets tot stand te laten komen (Ansell en Gash, 2007). Dit is volgens Ansell en Gash (2007) niet altijd vanzelfsprekend: *"The weak commitment of public agencies to collaboration, particularly at the headquarters level, is often seen as a particular problem"* (p. 559). Gedurende het samenwerkingsproces is het de bedoeling dat er een gedeelde visie ontstaat over wat de belanghebbenden met de samenwerking kunnen bereiken. Ansell en Gash (2007) benoemen onder andere overeenstemming over duidelijke doelen, missie, visie en waarden. Tussenliggende resultaten worden belangrijk geacht omdat zij kunnen leiden tot momentum voor een sterkere samenwerking. Dit geldt zeker voor een samenwerkingsproces waarbij het onderling vertrouwen niet als startconditie aanwezig was. Kleine resultaten kunnen dan terugvloeiën in het iteratieve proces en cruciaal zijn voor het verder versterken van vertrouwen en commitment, waaruit weer nieuwe samenwerking voortkomt (Ansell en Gash, 2007).

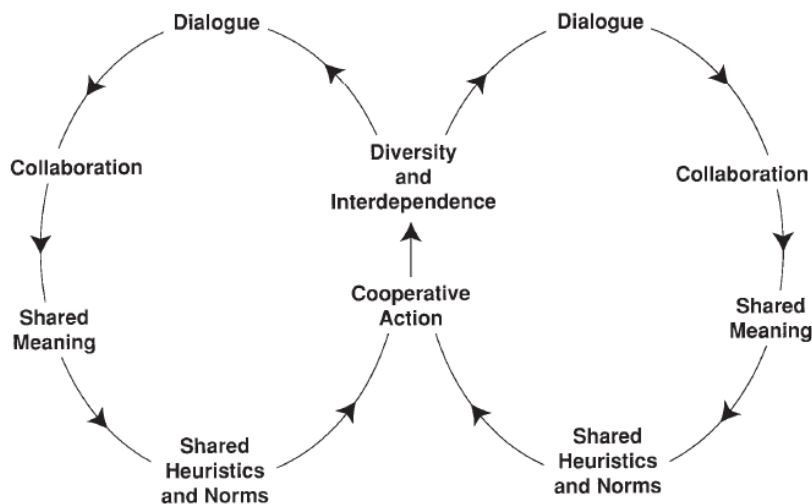
Het samenwerkingsproces wordt door Booher en Innes (2002) op een vergelijkbare manier beschreven. Net als in het samenwerkingsproces van Ansell en Gash (2007) benoemen Booher en Innes ook het belang van dialoog. De werking van het samenwerkingsproces volgens Booher en Innes (2002) wordt weergegeven in **Fout! Ongeldige**



FIGUUR 1, COLLABORATIEF NETWERK
 (BRON: BOOHER EN INNES, 2002)

bladwijzerverwijzing.. Volgens hen zijn er twee aspecten die belangrijk zijn als input voor de dialoog

in een samenwerkingsproces. Dit is enerzijds de diversiteit die belanghebbenden met zich mee brengen (doelen, waarden etc.) en anderzijds de onderlinge afhankelijkheid die door belanghebbenden in een samenwerkingsproces wordt ervaren. De diversiteit zorgt ervoor dat er diverse perspectieven in een dialoog aanwezig zijn. Onderlinge afhankelijkheid bindt belanghebbenden in het systeem (Booher en Innes, 2002). Een authentieke dialoog is volgens Booher en Innes (2002) nodig om een wederzijdse en gelijkwaardige uitwisseling tussen belanghebbenden te krijgen. Een dialoog moet voldoen aan oprechtheid, nauwkeurigheid, begrijpelijkheid en legitimiteit. Termeer en Van der Brink (2013) benoemen dat een dialoog in het samenwerkingsproces moet voldoen aan eerlijkheid, onderling vertrouwen en zelfrespect en noemen dit respectvolle interactie. Door de wederzijdse en gelijkwaardige uitwisseling van onder andere inzichten, kennis en waarden in een authentieke dialoog ontstaan relaties tussen de belanghebbenden in een samenwerkingsverband. Ook ontstaat er een leerproces waaruit gedeelde inzichten voortkomen (Booher en Innes, 2002). Booher en Innes (2002) zien het samenwerkingsverband ook als een cyclisch proces. De gedeelde inzichten die uit een leerproces voortkomen leiden tot nieuwe gezamenlijke acties waardoor de actoren opnieuw ervaren dat ze onderlinge afhankelijk zijn, wat de bron is voor een nieuwe dialoog (**Fout! Ongeldige bladwijzerverwijzing.**) (Booher en Innes, 2002). Dit cyclisch proces wordt in Figuur 2 weergegeven.



FIGUUR 2, CYCLISCH SAMENWERKINGSPROCES
 (BRON: BOOHER EN INNES, 2002)

3.3 Methode van leren in samenwerkingsproces

Een leerproces dat voortkomt uit een gelijkwaardige en wederzijdse dialoog in een cyclisch samenwerkingsproces zorgt ervoor dat de actoren steeds beter in staat zijn om door middel van samenwerking iets te bereiken. Naar mate het cyclisch proces zichzelf herhaalt zorgt een dialoog steeds weer voor nieuwe gezamenlijke inzichten en acties, waardoor actoren opnieuw onderlinge afhankelijkheid ervaren en het proces weer aanvangt met een dialoog (Booher en Innes, 2002). Volgens Holmqvist (2003a) beschrijven diverse auteurs (o.a. March, 1991; Marengo, 1993; Olsen en Peters, 1996; Dijksterhuis et al., 1999) het samenwerkingsproces als een zelfversterkende leercirkel. De Geus (1997) beschrijft een leercirkel bestaande uit vier fases. De eerste fase is het waarnemen van een gebeurtenis of fenomeen buiten het bekende pad van een organisatie. In de tweede fase staat het proces van het begrijpen van de situatie centraal. Gedeeld begrip leidt in de derde fase tot een conclusie en de vierde fase betreft het ondernemen van actie in navolging van de conclusie. Deze fase betreft naast het uitvoeren van een actie ook het monitoren en evalueren van effecten,

waaruit nieuwe waarnemingen voortkomen en de leercirkel weer opnieuw begint. De leercirkel wordt opnieuw doorlopen waarbij nieuw gedeeld begrip van de situatie ontstaat (De Geus, 1997).

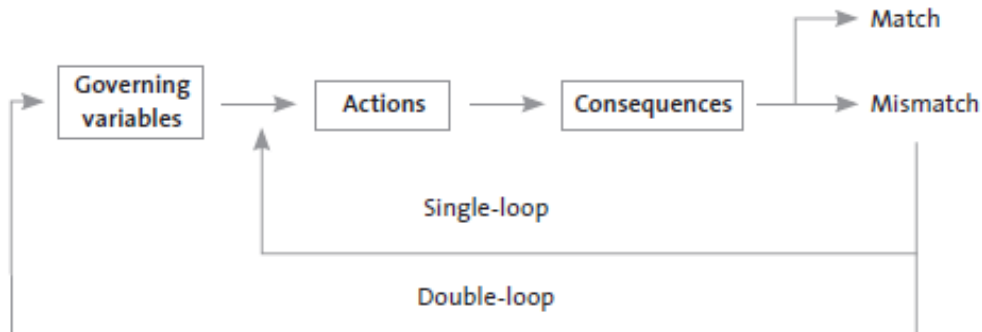
De organisatietheorie benoemd in het samenwerkingsproces twee belangrijke leerstrategieën. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de actoren (organisaties in het samenwerkingsproces) die individueel leren en actoren die samen leren. Een proces waarin een organisatie zelf leert, wordt een intra-organisatorisch leerproces genoemd. Een interorganisatorisch leerproces betreft het proces waarin organisaties samen leren (March, 1991; Holmqvist, 2003b).

In zijn artikel beschrijft Holmqvist (2003a) dat intra-organisatorisch leren overeenkomt met het proces van exploiteren. Exploitatie betekent het benutten, verfijnen en uitwerken van bestaande ervaring binnen een organisatie. De Geus (1997) beschrijft ditzelfde fenomeen en noemt dit leren door middel van assimilatie. In dit leerproces gebruikt de organisatie informatie die al in de organisatie aanwezig is (De Geus, 1997). Een organisatie heeft een exploitatieproces volgens Holmqvist (2003a) nodig om ook daadwerkelijk gebruik te kunnen maken van geleerde ervaringen. Het nadeel van exploitatie is vervolgens dat de organisatie alleen focust op bestaande ervaringen en niet open staat voor nieuwe bronnen van ervaring. Een organisatie ontwikkelt door exploitatie van bestaande ervaring een visie op de realiteit en is niet in staat om in te spelen op veranderingen in die realiteit. Daarom is volgens Holmqvist (2003a) een goede balans in het organisatorisch leerproces nodig tussen de beide leerstrategieën intra-organisatorisch leren en interorganisatorisch leren. Dit laatste proces komt volgens hem overeen met het proces van exploreren. Een exploratieproces betreft het uitbreiden van ervaringen door middel van experimenteren. In een exploratieproces worden nieuwe ervaringen ontwikkeld. De uitgewerkte bestaande ervaringen in een intra-organisatorisch leerproces dienen als bouwstenen voor een interorganisatorisch proces waarin organisaties met en van elkaar leren (Holmqvist, 2003a). De Geus (1997) noemt het proces dat overeenkomt met het exploratief proces van Holmqvist accommodatie. Met dit leerproces duidt hij op een experimenterend proces waarin nieuwe kennis en ervaring wordt opgedaan (De Geus, 1997). Als aanvulling op de beschrijving van Holmqvist (2003a) als leren tussen organisaties, vindt dit leerproces volgens De Geus (1997) plaats tussen organisaties en tussen organisaties en hun omgeving. Net als Holmqvist (2003a) betoogt De Geus (1997) dat een organisatorisch leerproces uit een combinatie van beide leerstrategieën bestaat.

De overeenkomst tussen enerzijds intra-organisatorisch leren en exploitatie en anderzijds interorganisatorisch leren en exploratie wordt volgens Holmqvist (2003a) in de literatuur verklaard vanuit de begrippen coördinatie en autoriteit. De intra-organisatie betreft één organisatie (bijvoorbeeld een overheidsorgaan) die deel uit maakt van de samenwerking en kent vaak een formele vorm van sturing. Exploitatie van bestaande kennis is een proces dat onder centrale leiding van een manager wordt uitgevoerd. Exploratie ontstaat vaak juist in situaties waar centrale sturing ontbreekt, zoals in een interorganisatorische samenwerking. In termen van coördinatie wordt de overeenkomst als volgt uitgelegd; een exploiterend leerproces komt tot stand als het leerproces gecoördineerd wordt en deze coördinatie is aanwezig in intra-organisatorische processen. Coördinatie van het leerproces ontbreekt vaak in het samenwerkingsproces tussen meerdere organisaties, waardoor er ruimte voor exploratie ontstaat (Holmqvist, 2003a).

Volgens Dodgson (1993) is er nauwelijks overeenstemming over de definitie van organisatorisch leren. Veel disciplines richten zich op de uitkomsten van leerprocessen, maar de organisatietheorie focust op zowel het proces als het resultaat van een leerproces (Dodgson, 1993). Dodgson (1993) definieert organisatorisch leren als: *“the ways firms build, supplement and organize knowledge and routines around their activities and within their cultures, and adapt and develop organizational efficiency by improving the use of the broad skills of their workforces* (p. 377). Dodgson (1993) beschrijft dat het leerproces vanuit het perspectief van de organisatietheorie een leersysteem met ‘single en double loops’ betreft. Single loop learning wordt door Dodgson (1993) beschreven als een proces waarin een fout wordt herkend en verbeterd terwijl het huidige beleid en doel behouden blijft. De correctie van een fout in een double loop learning proces brengt veranderingen in de doelen, de normen en het beleid met zich mee. In een double loop learning proces speelt ook de vraag waarom en hoe een verandering plaatsvindt een rol (Dodgson, 1993).

Diduck et al. (2005) beschrijven het sociaal leerproces ook als een proces waarin fouten worden opgespoord en verbeterd. Het single-loop leersysteem betreft volgens Diduck et al. (2005) een leerproces waarin de intentie en het resultaat met elkaar overeen komen, of wanneer dit hersteld kan worden zonder dat er veranderingen in gedrag of strategie plaatsvinden. Daarnaast betreft het double-loop leersysteem een leerproces waarin er geen overeenkomst is tussen de intentie en het resultaat en waar allereerst veranderingen plaatsvinden in waarden en normen en vervolgens ook in strategie of gedrag. Dit wordt schematisch weergegeven in Figuur 3.



FIGUUR 3, LEARNING LOOPS
 (BRON: DIDUCK ET AL., 2005)

3.4 De risico's van een samenwerkingsproces

Hardy en Phillips (1998) geven weer dat de organisatietheorie voornamelijk schrijft over de voordelen en kracht van samenwerkingsverbanden tussen organisaties. De focus in de organisatietheorie ligt volgens hen op het verkrijgen van gezamenlijke inzichten en acties, waardoor organisaties samen meer kunnen bereiken dan dat zij alleen zouden kunnen (Hardy en Phillips, 1998). Maar diverse auteurs gaan ook in op risico's en conflicten die in samenwerkingsverbanden kunnen ontstaan (zie o.a. Kumar en van Dissel, 1996; De Geus, 1997; Hardy en Phillips, 1998; Holmqvist, 2003b en Ansell en Gash, 2007).

Ondanks dat er in een samenwerkingsproces belangen van alle actoren worden meegenomen, is er volgens Ansell en Gash (2007) altijd een kans dat actoren de richting van de samenwerking niet volledig ondersteunen. Het leerproces in het samenwerkingsverband dient volgens De Geus (1997) en Holmqvist (2003a) te bestaan uit twee leerstrategieën; zowel exploreren van nieuwe ervaringen als exploiteren van bestaande en nieuwe geleerde ervaringen. Doordat een double-loop leersysteem veranderingen in de omgeving in het leerproces meeneemt, is het mogelijk dat een barrière in de samenwerking ontstaat doordat organisaties nieuwe ervaringen opdoen (Armitage et al., 2008). De Geus (1997) stelt dat de voorkeur van organisaties vaak uitgaat naar alleen het exploitatieproces omdat zij tijdens de exploratie van nieuwe geleerde ervaringen bewust worden van consequenties die nieuwe ervaringen met zich mee brengen. Dit leidt volgens De Geus (1997) tot angst bij de organisatie en een verkrampte reactie in het samenwerkingsproces. Er wordt dan niet voldaan aan de balans tussen interorganisatorisch leren en intra-organisatorisch leren, wat voor een organisatorisch leerproces volgens De Geus (1997) en Holmqvist (2003a) wel nodig is. Kumar en van Dissel (1996) betogen dat het onafhankelijk exploiteren van kennis en ervaringen door één of meerdere partijen in een samenwerkingsproces een bron voor conflict is. Dit risico is volgens hen het grootst in samenwerkingsprocessen waar actoren in een netwerk met elkaar verbonden zijn. De reden hiervoor is dat een netwerk de vorm van samenwerking met de meest sterke onderlinge afhankelijkheid is. Door de sterke koppeling tussen actoren in het samenwerkingsverband kan er een verandering of probleem ontstaan als een organisatie alleen gebruik maakt van het exploiterend leerproces. Eén van de actoren kan zo schade aanbrengen aan de andere actoren en het proces (Kumar en van Dissel, 1996).

Maar ook in een organisatorisch leerproces waarin wel sprake is van exploiterend én explorerend leren is er risico op conflict (De Geus, 1997; Holmqvist, 2003a). De Geus (1997) en

Holmqvist (2003a) geven aan dat beide leerstrategieën op een tegengestelde wijze tot stand komen. Een exploiterend leerproces door individuele organisaties vindt plaats door middel van centrale sturing binnen de organisatie en centrale coördinatie van het leerproces. Daarentegen komt een exploratief proces tussen organisaties het beste tot zijn recht in afwezigheid van centrale coördinatie. Ondanks dit verschil in vorm van coördinatie moeten beide leerprocessen dus in het samenwerkingsproces ingebed worden (Holmqvist, 2003a; De Geus, 1997). Vergelijkend onderzoek van Holmqvist (2003a) toonde de kans op een conflict aan zodra het explorerend en exploiterend leerproces beiden deel uitmaken van het samenwerkingsproces. In het onderzoek vergelijkt Holmqvist (2003a) het intra-organisatorisch leerproces van een organisatie met het interorganisatorisch leerproces tussen deze organisatie en zijn partners in de samenwerking. Het onderzoek wees uit dat de relaxte vorm van controle in het interorganisatorisch leerproces eraan bijdroeg dat de samenwerking goed tot stand kwam. Maar doordat de samenwerking tot stand kwam zonder een sterke vorm van autoriteit ontstonden er problemen bij het reguleren van het leren in het intra-organisatorisch leerproces. Dit had als resultaat dat individuele organisaties binnen de samenwerking ervaringen op een hele andere manier bleken te interpreteren. Hierdoor conflicteerde het gezamenlijk leerproces met het leerproces van individuele organisaties (Holmqvist, 2003a).

3.5 Leiderschap in een samenwerkingsproces

In de vorige paragrafen werd duidelijk dat een organisatorisch leerproces in een samenwerkingsverband bestaat uit twee leerstrategieën: explorerend en exploiterend leren. Ook bleek dat beide processen van elkaar verschillen in de vorm van coördinatie. Een exploiterend proces betreft het gebruiken en verfijnen van bestaande kennis binnen een organisatie die deelneemt aan de samenwerking en de individuele organisaties kennen vaak een centrale vorm van coördinatie. Coördinatie van een exploiterend leerproces is nodig om het proces te laten plaatsvinden en om ervoor te zorgen dat de individuele organisaties in de samenwerking de bestaande kennis niet op een verschillende manieren interpreteren en gebruiken. Het explorerend leerproces is een proces dat veelal ontwikkelt zonder dat er centrale coördinatie op wordt toegepast (De Geus, 1997; Holmqvist, 2003a). Volgens Ansell en Gash (2007) en Stacey (2012) kan het samenwerkingsproces belemmerd worden door gebrek aan leiderschap. Dat interactieve processen in netwerken door middel van zelforganisatie altijd vloeiend verlopen is volgens Stacey (2012) een misverstand. Pahl-Wostl (2009) en Silvia en McGuire (2010) geven aan dat er in de wetenschappelijke literatuur geen overeenstemming is over het inrichten van management en sturing in een netwerk van actoren met gelijk verdeelde macht. Volgens Silvia en McGuire (2010) is er nog maar weinig empirisch onderzoek gedaan naar leiderschap in netwerken.

Vormen van leiderschap

In de literatuur wordt door diverse auteurs (zie o.a. Jameson et al., 2006; Page, 2010; Stacey, 2012) onderscheid gemaakt tussen leiderschap waarin de leider wordt gezien als persoon met macht die boven de actoren staat en leiderschap waarin de leider zich op gelijk niveau met de actoren bevindt. De eerst genoemde vorm van leiderschap wordt ook wel traditioneel leiderschap genoemd en is gebaseerd op instrumentele rationaliteit, ervan uitgaande dat de wereld zekerheden kent en dat voorspellingen dienen als input voor de keuzes van leider. De tweede vorm van leiderschap komt uit de sociologie. De leider geeft vorm aan een sociaal overlegproces waarin actoren gezamenlijk een situatie interpreteren. De uitdaging van de leider is het integreren van alle belangen en acties van de actoren die aan het proces deelnemen (Page, 2010).

Volgens Page (2010) is leiderschap volgens het rationele perspectief niet geschikt voor een samenwerking tussen diverse actoren, omdat dit te veel gericht is op het individuele belang van de betrokken actoren en het te weinig functioneert als katalysator in het bereiken van een gemeenschappelijk doel. Ansell en Gash (2007) benaderen in het artikel waar zij de werkwijze van een samenwerkingsproces beschrijven (zie paragraaf 3.2) ook het thema leiderschap. In hun

beschrijving van het samenwerkingsproces zien zij een belangrijke taak voor faciliterend leiderschap. Deze vorm van leiderschap komt overeen met de beschrijving van Page (2010). Ansell en Gash (2007) benadrukken dat de leider het samenwerkingsproces vorm geeft, de actoren bij het proces betreft en het proces begeleid. De leider maakt geen keuzes, maar faciliteert een authentieke dialoog tussen de actoren (Ansell en Gash, 2007). Volgens Jameson et al. (2006) heeft onderzoek uitgewezen dat leiderschap zonder hiërarchie effectiever is in een omgeving waar actoren samenwerken dan traditioneel leiderschap.

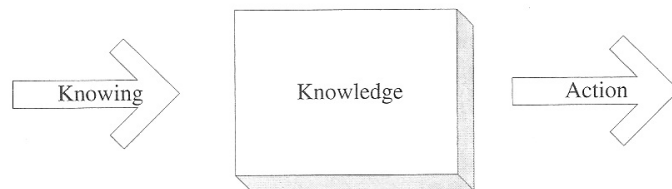
De leider als onderdeel van de samenwerking

Griffin en Stacey (2005) beschrijven een samenwerkingsproces als een complex responsief proces. In een complex responsief proces wordt de leider gezien als onderdeel van interactie tussen actoren en de leider staat niet boven de actoren. De leider draait net als alle actoren mee in het onbekende maar is wel in staat om de actoren richting te geven in het begrijpen van het onbekende. Een leider is volgens dit perspectief dus niet de aangewezen persoon die door andere actoren geconsulteerd wordt voor een oplossing, maar geeft richting aan het betekenis geven aan situaties. Ook bepaalt de leider niet de normen en waarden maar participeert wel in het sociale proces waar normen en waarden tot stand komen en kan hier zo invloed op uitoefenen. De leider heeft zicht op de houding van anderen en beschikt over de capaciteit om de aandacht te richten op thema's die zich aandienen. Hiermee wordt bedoeld dat de juiste thema's op het juiste moment onder de aandacht worden gebracht (Griffin & Stacey, 2005).

Integratie van exploreren en exploiteren

Ook kennisleiderschap gaat net als de hierboven genoemde leiderschapsvormen op basis van de sociologie uit van onzekerheden en onduidelijkheden waar leiders mee te maken hebben. Kennisleiderschap berust zich niet alleen op data, maar ook en vooral op ervaring. In tegenstelling tot informatie is kennis context- en prestatie gerelateerd. Door het gebruik van pragmatische kennis zijn leiders in staat om te begrijpen wat er gebeurt en wat onder bepaalde omstandigheden wel of niet werkt in de praktijk (Cavaleri & Seivert, 2005).

“Pragmatic knowledge is the product of a scientific approach to learning from experience, employing various methods of reasoning, and interpreting the meanings of situations” (Cavaleri & Seivert, 2005 p. 4). Om effectieve actie te kunnen ontplooiën vanuit kennis

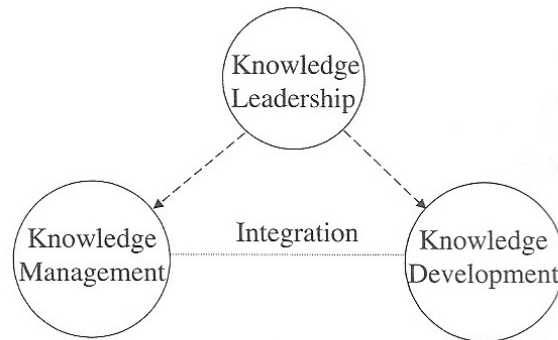


FIGUUR 4, PRAGMATISCHE KENNIS
 (BRON: CAVALERI & SEIVERT, 2005)

moet er een verschuiving van ‘know-how’ naar pragmatische kennis plaatsvinden zoals in Figuur 4 wordt weergegeven. Pragmatische kennisontwikkeling is een sociaal en explorerend proces dat leert vanuit feedback en de intentie heeft om te experimenteren en nieuwe principes te ontdekken. Naast kennisontwikkeling is ook kennismanagement onderdeel van het managementsysteem van een organisatie. Kennismanagement is in tegenstelling tot kennisontwikkeling een exploiterend proces (Cavaleri en Seivert, 2005).

De uitdaging voor de kennisleider ligt in het balanceren van het exploiterend en het explorerend proces. Zoals Cavaleri & Seivert (2005) aangeven moet het explorerend proces *“somehow peacefully coexist with the performance-driven processes”* (p. 265). Om dit te bereiken moet het exploiterend proces een product zijn van het kennisontwikkelingsproces. In de meeste organisaties wordt het kennisontwikkelingsproces vaak juist als een tweederangs proces gezien, in navolging van het exploiterend proces. Het exploiterend en het explorerend proces moeten dus niet meer gezien worden als twee afzonderlijke processen, maar moeten geïntegreerd worden. Volgens Cavaleri & Seivert (2005) heeft de kennisleider hier een grote rol in, zoals wordt weergegeven in Figuur 5.

De kennisleider moet een centrale functie krijgen binnen het managementsysteem van een organisatie. Vanuit deze positie wordt de kennisleider in staat gesteld om beide leerstrategieën, exploratie en exploitatie, te integreren en als mediator te functioneren. Dit kan worden gefaciliteerd door een 'concurrent learning system', een systeem waarin tegelijkertijd het management wordt uitgevoerd (exploitatie) en het leerproces in continue vorm aanwezig is (exploratie) (Cavaleri & Seivert, 2005).



FIGUUR 5, KENNISLEIDERSCHAP
 (BRON: CAVALERI & SEIVERT, 2005)

Tools voor leiderschap in een samenwerkingsproces

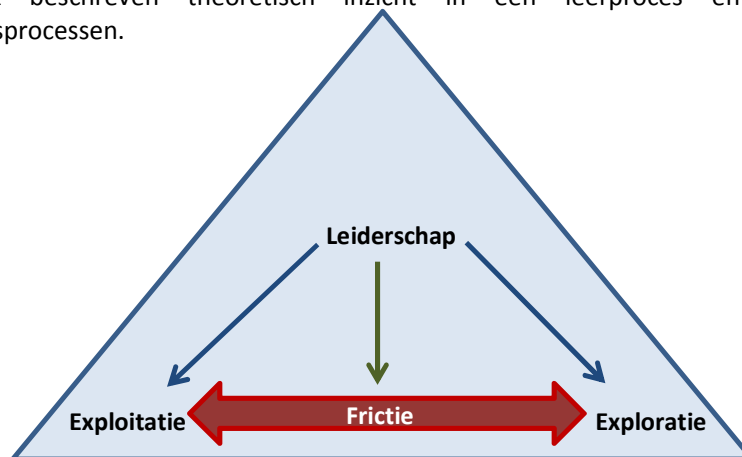
Stacey (2012) beschrijft narratieve en reflexieve processen als tools voor leiderschap in een complex responsief proces. Deze tools gaan ervanuit dat de leider op basis van ervaring in staat is om aspecten in het groepsproces te op te merken en hier betekenis aan te geven. Op basis van ervaring kan de leider op een intuïtieve manier opmaken wat er gebeurt en waarom (Stacey, 2012). Een narratief en reflexief proces houdt in dat de leider een open en ongecontroleerde manier van onderzoeken toelaat en op basis van verhalen van actoren komt tot een gezamenlijke benadering van de situatie en mogelijke oplossingen (Stacey, 2012 p. 111). Het narratieve proces wordt gevolgd door een reflexief proces, waarin de leider verschillende momenten en mogelijkheden voor de actoren creëert om na te denken over de hoe- en waarom-vraag. Dit kan de leider doen door actoren uit te nodigen om commentaar op een situatie te geven of door de conversatie bewust complexer te maken door bijvoorbeeld vragen over het verleden van een situatie te stellen. Hierdoor komt het narratief proces op gang (Stacey, 2012). Ook kan de leider gedurende het narratief en reflexief proces sensitiviteit ontwikkelen voor het herkennen van angst onder de actoren in een complex responsief proces. Door de onzekerheden en onduidelijkheden in complex responsieve processen is het niet ondenkbaar dat angsten binnen de groepsdynamiek voorkomen. Angst kan de leider opmerken doordat een actor zich in een narratief proces afwachtend opstelt of doordat activiteit van een actor afneemt (Stacey, 2012). Tot slot kan de leider het overlegproces anders vormgeven, om het narratief en reflexief proces te faciliteren. Vaak zijn de overleggen tussen de actoren binnen de bureaucratische grenzen vormgegeven en kennen ze een gedetailleerde structuur en agenda. Stacey (2012) benadrukt dat dit het narratieve proces niet ten goede komt: *"The usual consequence is that important issues on the minds of people, issues which are complex, ambiguous and uncertain, are side-lined and covered over"* (p. 115). De gestructureerde overleggen zijn niet in staat om reflexief onderzoek te ondersteunen en te faciliteren (Stacey, 2012).

Om de leerstrategieën exploratie en exploitatie te kunnen integreren kan de leider volgens Jameson et al. (2006) gebruik maken van 'distributed-coordinated' leiderschap. In deze vorm van leiderschap bevindt de positie van de leider zich tussen de twee uiterste vormen van leiderschap in: volledig verspreid over alle actoren en volledig in de handen van één persoon volgens een hiërarchische structuur (Jameson et al., 2006). 'Distributed-coordinated' leiderschap is volgens Jameson et al. (2006) een geschikte vorm van leiderschap voor een situatie waarin actoren samenwerken, omdat deze vorm van leiderschap in staat is een flexibele balans te creëren tussen enerzijds centrale autoriteit en een overkoepelende visie en anderzijds gedecentraliseerde verantwoordelijkheid in het netwerk van actoren. Het vrijwillige aspect in deze vorm van leiderschap draagt bij aan het sociaal leerproces, gedeelde kennis en ervaring en vertrouwen en reflexiviteit in de samenwerking (Jameson et al., 2006). Volgens Jameson et al. (2006) is reflexiviteit bevorderlijk voor het samenwerkingsproces tussen actoren door een cultuur van samenwerken en democratie te stimuleren en zelfbeoordeling, kritiek en verandering aan te moedigen (Jameson et al., 2006). Reflexiviteit gaat volgens Stacey (2012) een stap verder dan reflecteren. Reflectie in een proces blijft vaak beperkt tot 'wat er is gedaan'. Reflexiviteit gaat verder en focust op het waarom, maar ook op

hoe de actoren denken over wat en waarom ze iets doen. *“Reflexivity is thinking about how we are thinking”* (Stacey, 2012 p. 112).

3.6 Concluderend

Dit hoofdstuk laat zien dat een samenwerkingsproces bestaat uit een dialoog en een organisatorisch leerproces. In het organisatorisch leerproces zijn volgens De Geus (1997) en Holmqvist (2003a) twee leerstrategieën belangrijk; exploiteren en exploreren. Dit hoofdstuk gaat ook in op de risico's die het leerproces met zich mee brengt voor de samenwerking. Eén van de risico's betreft de voorkeur van organisaties voor alleen het exploiterend proces, waardoor een goede balans tussen exploiteren en exploreren in het organisatorisch leerproces ontbreekt. Vervolgens kan er bij de organisaties die samenwerken een verschil in interpretatie van het geleerde ontstaan, waardoor de samenwerking onder spanning kan komen te staan (Kumar en van Dissel, 1996). Ook het gebruik van beide leerstrategieën in een organisatorisch leerproces kan volgens De Geus (1997) en Holmqvist (2003a) leiden tot conflicten in een samenwerkingsproces. Een exploiterend leerproces komt veelal tot stand door middel van centrale sturing. Exploratie komt in tegenstelling tot exploitatie voor tijdens samenwerking tussen actoren zonder dat hier centrale sturing op wordt toegepast. Deze tegenstelling kan leiden tot conflicten zodra beide leerstrategieën samengebracht worden in het organisatorisch leerproces. Tot slot laat het hoofdstuk zien dat leiderschap op een bepaalde manier een bijdrage kan leveren aan het omgaan met de genoemde conflicten. Volgens Griffin en Stacey (2005) en Jameson et al. (2006) moet een leider in een samenwerkingsproces zich niet boven de actoren bevinden, maar op gelijk niveau tussen de actoren. Zo kan de leider met behulp van narratieve en responsieve technieken betekenis geven aan wat er gebeurt en waarom en heeft de leider zicht op het gedrag van actoren. De leider is op dit niveau in staat om een disbalans in het exploiterend en explorerend proces te signaleren. Ook is een leider die zich tussen de actoren bevindt in staat om zowel kennisontwikkeling als kennismanagement te laten plaatsvinden en om beide leerstrategieën te betrekken in het organisatorisch leerproces. Om te kunnen omgaan met het verschil in coördinatie in de twee leerstrategieën kan de leider gebruik maken van 'distributed-coordinated' leiderschap. Gebruikmakend van deze vorm van leiderschap is de leider in staat om een flexibele balans te creëren tussen enerzijds centrale autoriteit in het exploiterend proces en anderzijds gedecentraliseerde verantwoordelijkheid in het netwerk van actoren waarin het explorerend proces plaatsvindt. Het conceptueel model in Figuur 6 geeft de strekking weer van het in dit hoofdstuk beschreven theoretisch inzicht in een leerproces en management in samenwerkingsprocessen.



FIGUUR 6, CONCEPTUEEL MODEL – DE DRIEHOEK STAAT SYMBOOL VOOR DE SAMENWERKING. DE LEIDER BEVINDT ZICH TUSSEN DE ACTOREN IN EN IS IN STAAT OM EXPLOITATIE EN EXPLORATIE TE INTEGREREN (BLAUWE PIJLEN) DOOR GEBRUIK TE MAKEN VAN 'DISTRIBUTED-COORDINATED' LEIDERSCHAP. DOOR INTEGRATIE VAN LEERSTRATEGIEËN EN 'DISTRIBUTED-COORDINATED' LEIDERSCHAP KAN ER WORDEN OMGEGAAN MET CONFLICTEN DIE HET ORGANISATORISCH LEERPROCES MET ZICH MEE KAN BRENGEN (GROENE PIJL).

4. Methodologie

4.1 Inleiding

In de twee voorgaande hoofdstukken is het samenwerkingsproces tussen diverse actoren bestudeerd aan de hand van praktijkervaringen en wetenschappelijke literatuur. Het samenwerkingsproces in de praktijk is onderzocht door middel van een casestudy: het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). De processen die in het NSL belangrijke rol speelde, samenwerking en leren, zijn vervolgens verdiept door middel van een literatuurstudie. De informatie die verkregen is uit de praktijkcasus en de literatuurstudie wordt gebruikt om het NSL te kunnen analyseren. In dit hoofdstuk wordt allereerst beschreven op welke wijze het onderzoek verricht is. Daarna worden de gebruikte onderzoekstechnieken toegelicht. Voor bepaalde informatie zal worden verwezen naar overzichten in de bijlage. De verslagen van de focusgroep discussies en de interviews kunnen worden opgevraagd.

4.2 Onderzoeksmethode

Er is gekozen voor het gebruik van zowel primaire data als secundaire data. De primaire data zijn verkregen door eigen onderzoek en de secundaire data zijn data die al bestaan (Baarda en De Goede, 2005). Het is belangrijk dat de kwaliteit van de data aandacht krijgt om zo de validiteit van het onderzoek veilig te stellen. Om de validiteit te waarborgen is er gekozen voor het toepassen van methodentriangulatie. Dit houdt in dat er meerdere methoden voor dataverzameling worden gebruikt om eenzelfde verschijnsel te benaderen (Van Staa & Evers, 2010).

Er is gekozen om onderzoek naar samenwerkingsprocessen te verrichten door middel van een praktijkcasus, omdat een casestudy volgens Baarda et al. (2005) een geschikte onderzoeksoepzet om een diepgaand beeld te schetsen van een bepaalde situatie, groep of proces. Een voorwaarde voor het gebruik van een casestudy is volgens Baarda et al. (2005) dat er geen veranderingen in de originele situatie doorgevoerd worden. Dit was niet het geval in de beschrijving van het Nationaal Samenwerkingsproces Luchtkwaliteit (NSL) als praktijkcasus.

Om inzicht te krijgen in het verloop van het NSL en lerend vermogen en leiderschap in het programma is allereerst gebruik gemaakt van secundaire data in de vorm van interviewverslagen met betrekking tot het verloop van het samenwerkingsproces. De interviewverslagen waren het resultaat van de dataverzameling in een promotieonderzoek naar het verloop van de samenwerking en het gebruik van adaptieve sturingsmethoden in het NSL (Busscher et al., 2010; 2011; 2012). Naast de interviewverslagen is er gebruik gemaakt van de beschikbare literatuur rondom het NSL, zoals het beleidsdocument omtrent het NSL dat is opgesteld door het voormalig ministerie van VROM (2009) en het Besluit Luchtkwaliteit 2005 (VROM, 2006). Nadat er een eerste indruk was opgedaan van het samenwerkingsproces in het NSL, is er literatuurstudie verricht naar samenwerkingsprocessen tussen organisaties, waarbij de focus lag op de kracht van samenwerking en de risico's die een samenwerkingsproces kent.

Nadat er op basis van de secundaire data en de literatuurstudie inzicht verkregen was in de praktijkcasus en leerprocessen en managementprocessen in samenwerkingsprocessen, zijn er in het kader van voorliggend onderzoek een tweetal focusgroep discussies georganiseerd. In de focusgroep discussies werd dieper ingegaan op het inzicht dat verkregen was door het bestuderen van de secundaire data. Het doel van de focusgroep discussies was het verkrijgen van een dieper inzicht in de manier waarop een samenwerkingsproces aangestuurd kan worden en op welke manier lerend vermogen in het samenwerkingsproces kan worden ingebed. De eerste focusgroep discussie richtte zich op het verloop van de samenwerking en leerprocessen in samenwerkingsprogramma's waar Rijkswaterstaat aan deelneemt. Hieronder valt ook het NSL. De tweede focusgroep discussie richtte zich specifiek op het proces van het NSL en de participanten in deze focusgroep vormden een representatieve afspiegeling van partners in het NSL. Het eerste onderwerp in de focusgroep discussies betrof de invloed van druk op een samenwerkingsproces. Hiervoor werd gekozen omdat

uit de eerdere interviewronden (Busscher et al., 2010; 2011) bleek dat druk bijdroeg aan het bereiken van samenwerking. Ook bleek uit de eerdere interviewronden dat monitoring belangrijk werd gevonden door de NSL-partners en ook monitoring werd daarom als onderwerp gebruikt in de focusgroep discussies. Tot slot waren leerprocessen en de toekomst van het NSL onderwerpen in de focusgroep discussies.

Het onderzoek werd afgerond met drie verdiepende interviews. Er werden twee interviews georganiseerd met voormalig programmadirecteuren van het NSL en het laatste interview betrof een zogenaamd expertinterview, waarin een externe adviseur zijn visie op het vraagstuk geeft (Baarda et al., 2005).

Reflecterend op de gebruikte onderzoeksmethode is het bewustzijn aanwezig dat niet alle NSL-partners hebben geparticipeerd in het onderzoek en dat bevindingen en conclusies gebaseerd worden op de inhoudelijk bijdrage van de mensen die wel in het onderzoek hebben geparticipeerd. Het was niet mogelijk om alle mensen die betrokken (zijn geweest) bij het NSL in het onderzoek te betrekken en dit komt voornamelijk door redenen van praktische en organisatorische aard. Door de beperkte termijn waarin het onderzoek uitgevoerd diende te worden, was het niet mogelijk om allen die betrokken zijn bij het NSL in het onderzoek te laten participeren. Het organiseren van de focusgroep discussies is daarnaast afhankelijk van de beschikbaarheid van veel mensen. Ook is er sprake van een groot verloop van medewerkers bij de diverse partners in het NSL. Dit brengt met zich mee dat er gedurende de looptijd van het programma bij de deelnemende organisaties verschillende mensen aan het NSL hebben gewerkt.

4.3 Onderzoekstechnieken

Het doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de rol van lerend vermogen en leiderschap in samenwerkingsprocessen en hoe dit invloed heeft op hoe wordt omgegaan met veranderingen in de omgeving. Om dit doel te bereiken is gebruik gemaakt van de kwalitatieve onderzoekstechnieken focusgroep discussies en interviews.

Focusgroep discussies

Nadat de eerste oriëntatie op het onderwerp samenwerkingsprocessen had plaatsgevonden door middel van secundaire gegevens, startte de dataverzameling van primaire data door middel van twee focusgroep discussies. Volgens Baarda et al. (2005) is het gebruik van een focusgroep discussie een goede methode als er gezocht wordt naar ideeën, meningen en ervaringen. Het voordeel van een focusgroep discussie in vergelijking tot een interview is dat deelnemers in de focusgroep discussie geïnspireerd kunnen worden door uitspraken van andere deelnemers en op ideeën en opmerkingen kunnen komen, waar zij in een individueel interview niet aan zouden denken (Baarda et al., 2005). Het risico in focusgroep discussies is de sociale druk. Deelnemers zouden zich kunnen laten beïnvloeden door wat andere deelnemers zeggen. Het is ook mogelijk dat deelnemers bepaalde dingen bewust niet zeggen in de focusgroep discussie (Baarda et al., 2005). Door een bewuste keuze voor de voorzitter van de focusgroep discussie is ingespeeld op dit risico. Bij het kiezen van de voorzitter is er rekening mee gehouden dat de voorzitter ervaring heeft in het leiden van groepsgesprekken, zodat hij vanuit deze ervaring in staat is om onderlinge spanningen te signaleren. Daarnaast is er bewust voor een voorzitter gekozen die bekend is met het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, maar in dit samenwerkingsprogramma niet een directe collega van de overige deelnemers is. Door de voorkennis die de voorzitter heeft van het NSL is hij wel in staat om het gesprek te kunnen volgen en te kunnen doorvragen, maar doordat de voorzitter niet actief is in de actuele processen van het NSL zullen de deelnemers minder snel terughoudend zijn in hun deelname aan het gesprek.

Er is gekozen voor twee verschillende focusgroep discussies om het onderwerp vanuit twee perspectieven te kunnen benaderen. De eerste focusgroep discussie had een bredere scope dan de tweede. De deelnemers in de eerste focusgroep discussie betroffen medewerkers van Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat is als organisatie één van de partners in het NSL, maar is ook partner

(geweest) in een aantal andere samenwerkingsprocessen. De medewerkers van Rijkswaterstaat konden zich als deelnemers in de eerste focusgroep discussie allemaal baseren op hun ervaring met het NSL en een aantal deelnemers hebben daarnaast via Rijkswaterstaat ervaring met andere samenwerkingsprocessen opgedaan. De tweede focusgroep discussie richtte zich met een minder brede scope op alleen het NSL. De deelnemers in de tweede focusgroep discussie betroffen medewerkers van diverse NSL-partners. Dit bood de mogelijkheid om dieper in te gaan op het samenwerkingsproces tussen de partners in het NSL. In de tweede focusgroep discussie nam ook namens Rijkswaterstaat als partner één medewerker deel. In bijlage 1 wordt een overzicht weergegeven van de deelnemers in beide focusgroep discussies.

Naast de deelnemers aan de focusgroep discussie was er ook een gespreksleider aanwezig. Aan de hand van vier stellingen gaf de gespreksleider op een gestructureerde manier vorm aan de discussie. Voor het opstellen van de stellingen is gebruik gemaakt van het eerder genoemde oriënterend onderzoek door middel van de beschikbare secundaire gegevens. De stellingen hadden betrekking op verschillende onderwerpen gerelateerd aan het vormgeven van leerprocessen en managementprocessen in het NSL. Het overzicht van de stellingen en een beschrijving is opgenomen in bijlage 2. De focusgroep discussies zijn met toestemming van alle deelnemers opgenomen. Het audiofragment is handmatig omgezet in een woordelijk transcript. De citaten uit het woordelijk transcript die zijn gebruikt in het onderzoek, zijn ter kennisgeving verstuurd aan de deelnemers.

Interviews

In navolging van de twee focusgroep discussies zijn er drie interviews georganiseerd. In een kwalitatief onderzoek kunnen individuele interviews worden gebruikt als het gaat om het geven van betekenis aan individuele aspecten (Baarda et al., 2005). Het doel van de interviews was een verdiepend gesprek naar aanleiding van de hierboven beschreven focusgroep discussies. Hiervoor is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. In een semigestructureerd interview liggen de onderwerpen vast en ook liggen de interviewvragen voor een groot deel van tevoren vast. De doorvragen zijn niet vastgelegd en komen voort uit de beantwoording van de geïnterviewde. Het voordeel van een semigestructureerd interview is dat de interviewer tijdens het interview veranderingen in de vraagvolgorde kan aanbrengen of de vraagformulering kan aanpassen. Het semigestructureerd interview wordt van te voren voorbereid waardoor er vooraf bepaald wordt wat belangrijke onderwerpen zijn. In een semigestructureerd interview is het zeker dat deze onderwerpen vervolgens in het interview aan bod komen. Ook wordt er recht gedaan aan de geïnterviewde, omdat deze in de beantwoording kan laten zien wat hij belangrijk vindt. Door middel van de vrije ruimte voor doorvragen kan de input van de geïnterviewde in het interview gebruikt worden (Baarda et al., 2005). De interviewvragen worden weergegeven in bijlage 3.

Het doel van de interviews was het verkrijgen van inzicht in het proces tijdens de oprichtingsfase van het NSL en het bespreken van onderwerpen die tijdens de focusgroep discussies aan bod kwamen. Allereerst werden de oud-programmadirecteuren van het NSL in de periodes van 2005 – 2006 en 2007 – 2009 geïnterviewd. In deze interviews lag de focus allereerst op hoe de oud-programmadirecteuren het opstarten van het NSL hebben ervaren. Daarnaast werd er ook aandacht besteed aan leerprocessen en leiderschap in het NSL. Tot slot zijn er een aantal onderwerpen uit de interviewrondes (Busscher et al., 2010; 2011) en de focusgroep discussies voorgelegd aan de oud-programmadirecteuren om hun visie op bepaalde ontwikkelingen in het programma te achterhalen. Het laatste verdiepende interview werd georganiseerd met een onafhankelijke adviseur in complexe vraagstukken. De geïnterviewde adviseur is gespecialiseerd in samenwerkingsprogramma's. In dit interview lag de focus allereerst op processen in samenwerkingsprogramma's in het algemeen. Daarna zijn er een aantal specifieke situaties uit het NSL voorgelegd aan de adviseur. Zie Tabel 3 in bijlage 1 voor een overzicht van de geïnterviewde personen.

Twee van de drie interviews zijn met toestemming van de geïnterviewde personen opgenomen. Deze audiofragmenten zijn handmatig omgezet in woordelijke transcripten en één van de geïnterviewde heeft het woordelijk transcript achteraf nagelezen. De andere geïnterviewde had hier geen behoefte aan. Het derde interview is niet opgenomen, maar met de hand genotuleerd. Het

uitgewerkte interviewverslag is achteraf door de geïnterviewde nagelezen. Bij het houden van interviews moet er rekening mee gehouden worden dat de data onderhevig zijn aan enige vorm van subjectiviteit. Door het opnemen van de interviews, het uitschrijven van een transcript en dit door de geïnterviewde laten nalezen, wordt de kwaliteit van de data gewaarborgd (Baarda et al., 2005).

5. Analyse Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is er vanuit de praktijk en theorie gekeken naar het thema samenwerkingsprocessen. In de introductie blijkt dat samenwerkingsprocessen binnen de ruimtelijke planning steeds vaker voorkomen als reactie op de steeds complexer wordende samenleving. Volgens Booher en Innes (2002) proberen organisaties door middel van een samenwerking iets te bereiken dat hen alleen niet lukt. In de introductie bleek ook dat een organisatorisch leerproces bestaande uit interorganisatorische en intra-organisatorische leerprocessen een belangrijk onderdeel in het samenwerkingsproces is en dat een leerproces samenwerking kan versterken, maar ook kan leiden tot conflicten. Dit vormde de aanleiding om vanuit de praktijk en theorie nader onderzoek te verrichten naar samenwerkingsprocessen. In hoofdstuk 2 is het samenwerkingsproces in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) beschreven. Vervolgens is het onderwerp samenwerkingsprocessen in hoofdstuk 3 vanuit het theoretisch perspectief bestudeerd. In dit hoofdstuk wordt het NSL aan de hand van de beschreven theorie geanalyseerd.

5.2 Start van het NSL

Gezamenlijk belang als input voor de continue dialoog

Uit de procesbeschrijving van het NSL blijkt dat de partners onderscheid maken in twee fasen in het programma: de procesmanagementfase en de programmamanagementfase. In de procesmanagementfase wordt het programma gedefinieerd en in de programmamanagementfase gaat het om uitvoering en monitoring van het programma. Tijdens de procesmanagementfase van het NSL waren een aantal aspecten uit de in hoofdstuk 3 beschreven theorie duidelijk herkenbaar aanwezig in het NSL. Booher en Innes (2002) en Ansell en Gash (2007) benoemen een continue dialoog als een belangrijk onderdeel van een samenwerkingsproces. Diversiteit die door verschillende organisaties wordt meegebracht en onderlinge onafhankelijkheid tussen organisaties is de input voor een continue dialoog die door oprechte en wederzijdse uitwisseling tussen de organisaties leidt tot een interorganisatorisch en intra-organisatorisch leerproces. In het samenwerkingsproces in het NSL was zowel diversiteit als onderlinge afhankelijkheid in de vorm van een gezamenlijk belang aanwezig. De continue dialoog werd door een oud-programmadirecteur van het NSL benoemd als middel waardoor de organisaties bij elkaar gebracht werden: *“belangrijk was luisteren en open staan voor wensen, zorgen en belangen van betrokken partijen”*, aldus een oud-programmadirecteur. Uit eerdere interviews (Busscher, 2010) bleek dat een dialoog ervoor zorgde dat de verhouding tussen de organisaties verbeterde. In een slotinterview met een adviseur op het gebied van samenwerkingsprocessen benadrukt hij dat een dialoog iets heel anders is dan de discussie: *“Dialoog is dat je de verhalen van anderen hoort en op basis daarvan je eigen beeld aanpast. Dus de discussie is eigenlijk ter verscherping van je standpunten en in een dialoog zie je dat mensen beelden aanpassen en op elkaar reageren. Een proces sterft op het moment dat het in discussie komt en op het moment dat je het niveau van dialoog houdt, dan zie je dat er beweging in komt”*.

In het interview met een oud-programmadirecteur bleek dat er door de aanwezigheid van een gezamenlijk belang in de procesmanagementfase van het NSL ook daadwerkelijk commitment was bij de partners. Volgens Booher en Innes (2002) is commitment een belangrijk onderdeel van een samenwerkingsproces. Organisaties zagen in dat zij *“het niet alleen zouden redden”* en dat samenwerking een oplossing kon bieden voor de problemen rondom de stilliggende ruimtelijke ontwikkelingen. Dit commitment bleek in de praktijk volgens de oud-programmadirecteur uit het feit dat *“de neuzen in dezelfde richting stonden”* en *“dat iedereen enthousiast meedoet en aanwezig is bij bijeenkomsten en overleggen”*.

Leiderschap

In de procesmanagementfase van het NSL was er *“echt sprake was van een gezamenlijk programma”* en een oud-programmadirecteur van het NSL zag dat dan ook als zijn taak. In een interview blikte een oud-programmadirecteur terug op zijn leiderschap in de procesmanagementfase van het programma en benoemde onder meer dat hij *“vanaf het begin benadrukt heeft dat het programma een belang van heel veel actoren was en niet alleen een ‘overheidsding’”*. Als programmadirecteur zorgde hij *“ervoor dat één partij niet zomaar iets doordrukte omdat het hun eigen belang was, maar dat het programma een kindje van alle partijen werd”*. De positie van de oud-programmadirecteur als leider van het NSL toont overeenkomsten met de literatuur over leiderschap in samenwerkingsprogramma's. De literatuur beschrijft dat de leider zich niet boven maar tussen de actoren moet bevinden, het proces moet begeleiden (Cavaleri en Seivert, 2005; Jameson et al., 2006; Page, 2010; Stacey, 2012) en de actoren actief bij het proces moet betrekken (Ansell en Gash, 2007).

De manier van samenwerking waar een oud-programmadirecteur tijdens de oprichtingsfase van het NSL op stuurde, toont overeenkomsten met de visie van de onafhankelijke adviseur in het slotinterview. De oud-directeur probeerde meer uit de samenwerking te halen door de organisaties *“de ruimte te bieden in plaats van op gebiedend wijze naar de organisaties te communiceren”*. Volgens de geïnterviewde adviseur is het voor een goed samenwerkingsproces noodzakelijk dat men buiten de eigen 'sfeer' stapt en in contact komt met andere 'sferen'. Hierdoor ontstaat volgens de geïnterviewde adviseur een impliciete dimensie die nodig is om de samenwerking aan te passen op veranderingen. Hij stelt: *“Men praat het liefst met mensen uit de eigen sfeer. De impliciete dimensie ontbreekt vaak en daarmee reduceer je je organisatie naar een vrij dood systeem dat niet in staat is om te adapteren”*.

In de procesmanagementfase komt de werkwijze – een open dialoog – en de manier van sturing overeen met inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. De NSL-partners en oud-programmadirecteuren zijn het – terugblikkend op deze periode – erover eens dat iedereen het gezamenlijk belang zag en ondersteunde en dat iedereen actief betrokken was.

5.3 De programmamanagementfase

Overgang procesmanagementfase naar programmamanagementfase

Uit de beschrijving van het samenwerkingsproces in het NSL (hoofdstuk 2) blijkt dat de NSL-partners *“een duidelijke overgang in het programma zien van de procesmanagementfase naar de programmamanagement fase”*. In de procesmanagementfase *“definieer je wat je gaat doen en bespreek je uitgangspunten en de scope van het programma”* en in de programmamanagementfase *“gaat het om uitvoeren en monitoren”*. De overgang naar de programmamanagementfase brengt een aantal veranderingen in het samenwerkingsproces in het NSL met zich mee. Door het bestuderen van het verloop van het samenwerkingsproces in het NSL komen er in de programmamanagementfase een aantal verschillen tussen de theorie en de praktijk aan het licht.

Samenwerking

In de programmamanagementfase staan doelen niet meer ter discussie en beperkt het proces zich tot het *“op de winkel passen”*. Uit de beschrijving van het samenwerkingsproces in het NSL blijkt dat er in deze fase geen sprake meer is van een continue dialoog tussen actoren, wat zich afspiegelt in de veranderingen die in de samenwerking plaatsvinden. De samenwerking wordt in deze fase door de partners benoemd als *“ieder voor zich waarin men elkaar opzoek als het nodig is”*. De dialoog die volgens Ansell en Gash (2007) en Boohar en Innes (2002) door middel van een cyclisch proces continue aanwezig moet zijn en waardoor een sterke samenwerking ontstaat, ontbreekt in de programmamanagementfase in het NSL. Dit heeft gevolgen voor de samenwerking wat in het NSL wordt terug gezien: *“Organisaties blijven als partner in het NSL, maar worden minder actief of zelfs inactief, wat ook wel een ‘sterfhuisconstructie’ wordt genoemd. Het samenwerkingsproces kent een aantal slapende leden”*, aldus NSL-partners. Omdat het organisatorisch leerproces voortkomt uit een

wederzijdse en oprechte dialoog, heeft het wegvallen van een continue dialoog ook invloed op het leerproces in het NSL.

Leerproces

Holmqvist (2003b) en De Geus (1997) stellen dat een organisatorisch leerproces bestaat uit twee leerstrategieën: interorganisatorisch leren (explorerend; tussen de organisatie en hun omgeving) en intra-organisatorisch leren (exploiterend; binnen een organisatie die deel neemt aan de samenwerking). Uit het bestudeerde samenwerkingsproces in het NSL blijkt dat de intensiteit van de samenwerking in de programmamanagementfase afneemt en een continue dialoog ontbreekt, waardoor er nauwelijks sprake is van het explorerend leerproces. Exploreren bestaat uit het betrekken van de veranderende context en zoals eerder door de NSL-partners wordt aangegeven *“wordt de context niet meegenomen”*. De monitoring wordt uitgevoerd, maar het blijkt dat er na de monitoring niet *“wordt vastgesteld of de afspraken in relatie tot de gestelde doelen ook behaald worden”*. Tevens *“is er op geen enkel moment in de afgelopen drie jaar gesproken over of iemand weg wilt of niet”*. Uit de beschrijving van het samenwerkingsproces in het NSL blijkt dat het exploiterend leerproces binnen het NSL wel aanwezig is en het proces laat zien dat individuele organisaties leren van de monitoringsresultaten en daarop reageren. Kumar en van Dissel (1996) betogen dat het beperken tot exploitatie van bestaande kennis door individuele organisaties schadelijk kan zijn voor het samenwerkingsproces en kan leiden tot conflicten. Naast dat uit de procesbeschrijving blijkt dat het NSL zich in deze fase beperkt tot intra-organisatorisch leren, laat het NSL ook een concreet voorbeeld zien van de schade die hierdoor toegebracht wordt aan de samenwerking. Naar aanleiding van de monitoringsresultaten leerde een individuele organisatie dat er ruimte was voor aanpassingen in haar bijdrage aan het NSL. Het besluit heeft echter wel impact op de samenwerking en zorgt *“voor relatief veel weerstand en tast het draagvlak voor het programma aan”*. Deze ontwikkeling in de programmamanagementfase staat in contrast met het samenwerkingsproces in de procesmanagementfase, waarin *“het programma een kindje van iedereen was en waarin één partij niet zomaar iets doordrukte omdat het hun eigen belang was”*.

Het explorerend leerproces komt volgens Holmqvist (2003a) het beste tot zijn recht in een samenwerkingsproces tussen actoren zonder dat er een centrale vorm van coördinatie van toepassing is. In het NSL heeft het ministerie van I&M een coördinerende functie, maar krijgen de partners ruimte om zelf het deel van het programma uit te voeren waar zij verantwoordelijk voor zijn. Deze vorm van coördinatie biedt de partners vrijheid en biedt gelegenheid voor het explorerend leerproces in het NSL. Echter, uit bovenstaande analyse van het leerproces in het NSL blijkt dat het explorerend leerproces niet aanwezig is.

Een reden die een organisatie kan hebben om zich te beperken tot het exploiterend leerproces wordt door De Geus (1997) gezien in de consequenties voor de organisaties die zichtbaar worden in het explorerend proces. In dit explorerend proces ontdekken organisaties nieuwe ervaringen en krijgen zij zicht op consequenties die deze nieuwe ervaringen meebrengen. Het is mogelijk dat deze consequenties niet stroken met de belangen en waarden van individuele organisaties (De Geus, 1997). Medewerkers van Rijkswaterstaat gingen in de focusgroep discussie in op het functioneren van Rijkswaterstaat in het organisatorisch leerproces en benoemden Rijkswaterstaat *“risicoavers”*. Uit de reflectie door de medewerkers kwam naar voren dat Rijkswaterstaat – een belangrijke partner in het NSL – de voorkeur heeft om de huidige situatie te behouden en risico's te mijden. Een rijksambtenaar licht de risicoaversie toe: *“juridisch risico, maar ook ander risico. Het zou wel eens zo kunnen zijn dat we dan niet komen waar we willen zijn. En dan maar gewoon niet”*. Dit gedrag is kenmerkend voor het exploiterend proces en toont overeenkomsten met het gedrag van organisaties die zich beperken tot exploitatie, zoals beschreven door De Geus (1997) en Armitage et al. (2008).

Leiderschap

De hierboven beschreven verandering in het organisatorisch leerproces en de samenwerking vinden plaats in het verlengde van de verandering in leiderschap. In de procesmanagementfase toonde

leiderschap in het NSL overeenkomsten met de wetenschappelijke literatuur, maar dit verandert in de programmamanagementfase. Een oud-programmadirecteur stelt dat het programma in deze fase *“indaalt in de reguliere lijnorganisatie en dat er dan geen overkoepelende leider meer is”*. Vanuit de lijnorganisatie is er nog wel iemand verantwoordelijk, maar *“het nadeel is dat de urgentie is afgenomen en het daardoor moeilijker is om iets te kunnen betekenen”*. De leider die in de eerste fase nadrukkelijk aanwezig was en ervoor zorgde dat *“het echt een gezamenlijk programma was”*, is in de programmamanagementfase minder prominent aanwezig. Er is dan ook geen sprake van een leider die het exploiterend en explorerend leerproces integreert (Cavaleri en Seivert, 2005) en de hierboven beschreven analyse van het leerproces laat zien dat het samenwerkingsproces zich in deze fase beperkt tot het exploiterend leerproces binnen individuele organisaties.

Stacey (2012) geeft aan dat de leider in een samenwerkingsproces een narratief proces zou moeten faciliteren en sensitiviteit voor angst en afwijkend gedrag zou moeten ontwikkelen. De verandering in de samenwerking laat zien dat het gevoel van urgentie bij diverse organisaties afneemt, waardoor zij minder actief gedrag vertonen wat door de NSL-partners ook wel de *“slapende leden”* genoemd worden. In de programmamanagementfase is er een minder prominente rol voor de leider en uit het bestudeerde samenwerkingsproces blijkt dat er niet wordt ingegrepen op het moment dat dit afwijkend gedrag gesignaleerd wordt. Hetzelfde geldt voor de situatie waarin decentrale overheden volgens een NSL-partner *“er moeite mee hebben om de verantwoordelijke organisatie voor een bepaald probleem te benaderen, waarna ze proberen het probleem zelf op te lossen”*.

In beide situaties – zowel het ontbreken van het interorganisatorisch leerproces, als de verminderde activiteit bij partners – zien de NSL-partners een rol voor management weggelegd. Ook wordt er door de NSL-partners een rol voor management gezien op het moment dat er nieuwe acties en verantwoordelijkheden genomen moeten worden naar aanleiding van negatieve monitoringsresultaten. Wat betreft coördinatie kent het NSL veel vrijheid voor de deelnemende organisaties en door de gekozen systematiek wordt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de maatregelen gelegd bij de organisaties die baat hebben bij doorgang van een project. Ondanks deze intentie is er echter wel een ‘stok achter de deur’ in het programma aanwezig in de vorm van een uitvoeringsplicht. Dit betekent dat organisaties wettelijk verplicht zijn om tijdig en adequaat maatregelen uit te voeren waar zij verantwoordelijk voor zijn. In het geval van nalatigheid is de minister bevoegd om in te grijpen (VROM, 2009). Dit laat zien dat het NSL wel een centrale vorm van coördinatie kent die is neergelegd bij de minister van I&M en kan worden ingezet in situaties waarin dit nodig wordt geacht. Uit bovenstaande analyse blijkt echter dat coördinatie in een aantal situaties in de programmamanagementfase ontbrak en tegelijkertijd toch gewenst werd door diverse partners. Volgens NSL-partners is het programma *“heel politiek”* en kan dit een reden zijn voor afwezigheid van centrale coördinatie door het ministerie van I&M in situaties waarin dit wel gewenst is. Door veranderingen in politiek draagvlak en prioriteiten kan de doelstelling van het ministerie ook veranderen. Dit beïnvloedt het gedrag van het ministerie en de handelingen door het ministerie worden volgens de NSL-partners beïnvloed door *“politieke afwegingen”*. Het NSL laat zien dat politieke veranderingen de acties en besluiten van het ministerie als coördinerende actor beïnvloeden en dat vervolgens ook de verhoudingen tussen de coördinerende actor en andere partners is veranderd. Dit blijkt uit vertrouwen dat volgens de NSL-partners is aangetast en de rechtszaak door een decentrale overheid tegen een besluit van de coördinerende actor. NSL-partners houden de politieke veranderingen nauwlettend in de gaten en zijn bang dat zij meer maatregelen moeten nemen als gevolg van de politieke veranderingen: *“We hebben ons in 2009 vastgelegd op wat ieders taak was. Het kan niet zo zijn dat Utrecht dus een grotere opgave krijgt omdat het rijk de snelheid verhoogd. Dat is niet een probleem wat de gemeente Utrecht oplost”*, aldus een NSL-partner.

5.4 Concluderend

In het NSL wordt bewust onderscheid gemaakt tussen de procesmanagementfase en de programmamanagementfase. In de tweede fase kent de samenwerking een veel minder intensieve

vorm dan in de eerste fase, wat met zich meebrengt dat er geen sprake meer is van een continue dialoog tussen de actoren. Een continue dialoog wordt vanuit theoretische perspectief van belang gevonden voor een sterke samenwerking en een volledig organisatorisch leerproces, bestaande uit zowel interorganisatorisch als intra-organisatorisch leren. In het NSL is er in de programmamanagementfase een minder intensief gezamenlijk proces en wordt er vooral gebruik gemaakt van intra-organisatorisch leren. Het beperken tot intra-organisatorisch leren kan negatieve invloed hebben op de samenwerking, doordat organisaties individueel betekenis geven aan wat er geleerd wordt en vervolgens acties kunnen ondernemen die de samenwerking schaden. Het NSL kent voorbeelden van situaties waarin besluiten van individuele organisaties invloed hebben op de samenwerking. Ondanks dat het leerproces in het NSL zich in de programmamanagementfase beperkt tot exploitatie, biedt de gekozen vorm van coördinatie in het NSL – niet volledig centraal – mogelijkheden voor het explorerend leerproces. Als een mogelijke reden voor het ontbreken van het explorerend leerproces wordt er in het NSL – overeenkomstig met de literatuur – gedacht aan de consequenties die explorerend leren met zich mee brengt voor organisaties. Een belangrijke partner in het NSL geeft aan risicoavers te zijn, wat kan duiden op de voorkeur voor het behouden van de huidige situatie en de voorkeur voor het exploiterend leerproces.

In de programmamanagementfase is geen prominente rol meer aanwezig voor een overkoepelende leider en worden het interorganisatorisch en intra-organisatorisch leerproces niet geïntegreerd door de leider. De NSL-partners zien een rol voor management in situaties waar afwijkend gedrag ontstaat naar aanleiding van intra-organisatorisch leren en in situaties waar sprake is van verminderde activiteit door een partner. Ook zien de NSL-partners een rol voor het management zodra negatieve monitoringsresultaten vragen om extra acties en verantwoordelijkheden. Het ministerie van I&M heeft een coördinerende functie in het NSL en heeft te maken met veranderingen in de politieke omgeving. Dit houdt in dat doelstellingen die het ministerie heeft, kunnen wijzigen naar aanleiding van politieke veranderingen en dat het handelen van het ministerie onderhevig is aan politieke afwegingen. De verhoudingen tussen de coördinerende actor en andere NSL-partners veranderden tijdens het NSL door besluiten van de coördinerende actor naar aanleiding van politieke veranderingen.

6. Conclusie

6.1 Inleiding

Op basis van het onderzoek naar de praktijkervaringen in het NSL, de literatuurstudie naar lerend vermogen en leiderschap in samenwerkingsprocessen en de analyse die daaruit voortkomt, wordt in dit hoofdstuk de conclusie geformuleerd. In paragraaf 6.2 wordt het theoretisch inzicht met betrekking tot leerprocessen en leiderschap in samenwerkingsprocessen besproken. Paragraaf 6.3 gaat in op de praktijkervaringen met het leerproces en leiderschap in het NSL. Vervolgens wordt in respectievelijk paragraaf 6.4 en 6.5 aanbevelingen gedaan voor het samenwerkingsproces in het NSL en het theoretisch debat over samenwerkingsprocessen.

6.2 Leerproces en leiderschap in het samenwerkingsproces volgens de literatuur

Het leerproces in een samenwerkingsproces ontstaat uit een continue dialoog van wederzijdse en oprechte uitwisseling van kennis, ervaring en waarden tussen de actoren. Diversiteit en onderlinge afhankelijkheid tussen de actoren vormt de input voor een dialoog. Het samenwerkingsproces is een cyclisch proces waarbij relaties, gedeelde inzichten en gedeelde acties uit de continue dialoog voortkomen. Door de gedeelde inzichten en acties die ontstaan, ontdekken de actoren opnieuw onderlinge afhankelijkheid wat op zijn beurt weer input voor de dialoog vormt.

Een organisatorisch leerproces is een belangrijk onderdeel van een samenwerkingsproces en daarbij zijn twee leerstrategieën belangrijk. Organisaties kunnen individueel leren door bestaande ervaring te gebruiken en te verfijnen, wat exploiterend leren genoemd wordt. Daarnaast leren organisaties in een samenwerkingsproces samen en van hun omgeving. Dit is een explorerend leerproces. Een exploiterend leerproces wordt gekenmerkt door een centrale vorm van coördinatie binnen een organisatie. Exploratie komt daarentegen het beste tot zijn recht in een gezamenlijk proces waarin geen centrale coördinatie wordt toegepast. Beide leerstrategieën verschillen dus in de vorm van coördinatie, wat in het organisatorisch leerproces kan leiden tot frictie. Daarnaast kent het samenwerkingsproces het risico dat de voorkeur van individuele organisaties uitgaat naar alleen het exploitatieproces. Het beperken tot exploiterend leren kan conflicten in het samenwerkingsproces opleveren, omdat individuele organisaties kennis en ervaring op verschillende manieren kan interpreteren en hier acties aan verbinden die spanning opleveren in de samenwerking. Leiderschap kan een bijdrage leveren aan het omgaan met de potentiële conflicten in het leerproces en de literatuur biedt hier een aantal handvaten voor.

Leiderschap in een samenwerkingsproces moet vormgegeven worden volgens een niet-hiërarchische structuur. De leider bevindt zich in het samenwerkingsproces tussen de actoren en niet boven de actoren. De leider is op dit niveau in staat om een disbalans in het exploiterend en explorerend proces te signaleren en om beide leerstrategieën te integreren. Om te kunnen omgaan met het verschil in coördinatie in de twee leerstrategieën kan de leider gebruik maken van 'distributed-coordinated' leiderschap. Gebruikmakend van deze vorm van leiderschap is de leider in staat om een flexibele balans te creëren tussen enerzijds centrale autoriteit in het exploiterend proces en anderzijds gedecentraliseerde verantwoordelijkheid in het netwerk van actoren waarin het explorerend proces plaatsvindt. Door gebruik te maken van narratieve technieken is de leider in staat om te weten wat er in het proces speelt en om hier betekenis aan te geven. Het narratieve proces wordt ondersteund door een informele werksetting buiten de bureaucratische overlegprocedures. De leider heeft zo ook zicht op het gedrag van actoren en moet sensitiviteit ontwikkelen voor angst, spanning en afwijkend gedrag onder de actoren in het samenwerkingsproces. Dit kan bijdragen aan het herkennen van conflicten in de samenwerking.

6.3 Leerproces en leiderschap in het NSL

Het leerproces is aanwezig in het NSL, maar de vorm waar het leerproces in voorkomt veranderde gedurende het samenwerkingsproces. In de procesmanagementfase – de fase waarin het

programma opgesteld wordt – was er sprake van een continue dialoog tussen de partners onderling en tussen de programmadirecteur en de partners, waardoor er gezamenlijke inzichten en acties ontstonden en vanuit deze inzichten en acties aanpassingen in het NSL gemaakt konden worden. De NSL-partners geven aan dat doelen vaststaan zodra de programmamanagementfase – de fase waarin uitvoering en monitoring plaatsvindt – is bereikt en dat er in deze fase geen ruimte meer is voor het gezamenlijk herzien van de programmadoelen. In deze fase neemt de dialoog af en beperkt de samenwerking zich tot momenten waarop de partners elkaar nodig hebben. De veranderlijke context wordt niet in de monitoring meegenomen en dreigende knelpunten die worden gesignaleerd, worden afgedaan als 'het heeft de aandacht'. Deze bevindingen in het samenwerkingsproces in het NSL wijzen erop dat explorerend leren in de programmamanagementfase niet aanwezig was. Een risicoaverse houding van één of meerdere organisaties wordt gezien als een reden voor het ontbreken van het explorerend leerproces. Een organisatie met een risicoaverse houding heeft een voorkeur voor het behouden van de huidige situatie en het mijden van risico. De voorkeur gaat dan uit naar alleen het exploitatieproces. In de programmamanagementfase was wel sprake van exploiterend leren. De negatieve invloed die het beperken tot exploiterend leren kan hebben op de samenwerking, kan in het NSL worden herkend. De verandering in het snelhedenbeleid laat zien dat individuele organisaties wel exploiterend leerden en op basis van het geleerde individueel reageerden. Dit had negatieve gevolgen voor de samenwerking en het draagvlak van het programma.

Ook leiderschap kent in het NSL een verandering. Tijdens de procesmanagementfase was leiderschap duidelijk aanwezig in de vorm van een programmadirecteur. De programmadirecteur bevond zich als leider tussen de actoren en gaf het samenwerkingsproces vorm door te luisteren naar alle belangen, wensen en zorgen van de partners. In de programmamanagementfase wordt aangegeven dat de partners wel een rol voor leiderschap zien. Uit de analyse blijkt dat het NSL wel een centrale vorm van coördinatie kent die is neergelegd bij de minister van I&M en kan worden ingezet in situaties waarin dit nodig wordt geacht. Maar uit diverse situaties – zoals de disbalans tussen het exploiterend en explorerend leerproces en de afname van activiteit bij individuele partners die in de loop van het programma minder urgentie voelden – blijkt dat coördinatie in de programmamanagementfase afwezig is. Een reden hiervoor kan worden gevonden in de veranderingen in de politieke omgeving waar het ministerie als coördinerende actor mee te maken heeft. Dit houdt in dat doelstellingen die het ministerie heeft, kunnen wijzigen naar aanleiding van politieke veranderingen en dat het handelen van het ministerie onderhevig is aan politieke afwegingen. De verhoudingen tussen de coördinerende actor en andere NSL-partners veranderden tijdens het NSL door besluiten van de coördinerende actor naar aanleiding van politieke veranderingen.

6.4 Aanbevelingen voor het samenwerkingsproces in het NSL

Op basis van het onderzoek naar de praktijkervaringen in het NSL en het literatuuronderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan voor het samenwerkingsproces in het NSL:

Het verkrijgen van beide leerstrategieën in het leerproces

- Het organisatorisch leerproces is een belangrijk onderdeel van een samenwerkingsproces, waarbij het belangrijk is dat er gebruik gemaakt wordt van de twee leerstrategieën: exploreren (tussen organisaties) en exploiteren (binnen individuele organisaties);
- In zowel de procesmanagementfase als de programmamanagementfase is het belangrijk dat beide leerstrategieën onderdeel zijn van het organisatorisch leerproces. Het beperken tot alleen het exploiterend proces (waar veelal de voorkeur naar uitgaat) kan leiden tot conflicten in het samenwerkingsproces;
- Om het explorerend leerproces in de programmamanagementfase te kunnen inbedden is het belangrijk dat er ook in deze fase sprake is van een gezamenlijk proces;
- Dit houdt in dat er ook in de programmamanagementfase een continue dialoog tussen actoren gevoerd moet worden;

- Deze continue dialoog moet worden opgenomen in het cyclisch samenwerkingsproces. Oprechte en wederzijdse uitwisseling van waarden, kennis en ervaring tussen de actoren moet leiden tot onderlinge relaties en het organisatorisch leerproces waaruit gezamenlijke inzichten en acties voortkomen. Doordat de partners opnieuw onderlinge afhankelijkheid ontdekken wordt de samenwerking sterker;
- Een leider die zich tussen de actoren bevindt – zonder hiërarchische structuur – kan zorg dragen voor het organiseren van een dialoog tussen actoren en kan afwijkend gedrag bij organisaties en het beperken tot één leerstrategie signaleren;
- Om dit te signaleren dient de leider gebruik te maken van narratieve en reflexieve technieken, waardoor de leider op basis van de verhalen van actoren weet wat er in het samenwerkingsproces gebeurt en hier betekenis aan kan geven. Ook dient de leider sensitiviteit te ontwikkelen voor angst en afwijkend gedrag, zoals bijvoorbeeld risicoavers gedrag waaruit de beperking tot exploitatie voort kan komen;
- Om het narratief proces volledig te kunnen benutten, dient de leider ervoor te zorgen dat de actoren in het samenwerkingsproces buiten hun eigen 'sfeer' stappen;
- Om het integreren van het exploiterend en explorerend leerproces en het narratief proces te faciliteren, dient de leider gebruik te maken een informele werksetting. Deze methode draagt er ook aan bij dat de actoren in staat zijn om uit de eigen 'sfeer' te stappen.

Omgaan met de frictie die ontstaat bij toepassing van beide leerstrategieën

- Als er uiteindelijk sprake is van een intensieve en sterke samenwerking in de programmamanagementfase en een organisatorisch leerproces bestaande uit zowel interorganisatorisch leren en intra-organisatorisch leren, kan er frictie ontstaan doordat beide vormen van leren anders vormgegeven worden en strijdig zijn in de benodigde vorm van coördinatie. Het is van belang dat leiderschap wordt uitgeoefend op de volgende wijze, om te kunnen omgaan met deze frictie;
- De leider moet ervoor zorgdragen dat beide leerstrategieën niet gezien worden als opzichzelfstaande strategieën en moet het exploiterend en explorerend proces integreren;
- Om beide leerstrategieën te integreren dienen kennisontwikkeling (exploratie) en kennismanagement (exploitatie) tegelijk uitgevoerd te worden. Hiervoor kan de leider gebruik maken van het 'concurrent learning system';
- De leider kan gebruik maken van 'distributed-coordinated' leiderschap om tegemoet te komen aan het verschil in coördinatie in het exploiterend en explorerend leerproces. Dit betekent dat de leider een flexibele balans creëert tussen enerzijds centrale coördinatie in het exploiterend proces en anderzijds gedecentraliseerde verantwoordelijkheid in het netwerk van actoren waarin het explorerend proces plaatsvindt.

6.5 Aanbevelingen voor het theoretisch debat

Hoofdstuk 3 heeft laten zien dat een samenwerkingsproces tussen organisaties bestaat uit een continue oprechte en wederzijdse dialoog waarin het organisatorisch leerproces resulteert in gezamenlijke inzichten en acties. Het samenwerkingsproces bestaande uit een dialoog tussen actoren wordt beschouwd als een cyclisch proces, waarin de samenwerking sterker wordt naar mate het proces herhaalt wordt. Het NSL heeft echter laten zien dat overheidsorganisaties onderscheid maken tussen het proces waarin men samen afspraken overeenkomt (procesmanagementfase) en de uitvoering hiervan in de lijnorganisatie (programmamanagementfase). In de procesmanagementfase is er bij alle actoren urgentie aanwezig en draagt het gezamenlijk doel bij aan het verkrijgen van de samenwerking met onder andere een open dialoog tussen de actoren en een organisatorisch leerproces. De programmamanagementfase in het NSL laat zien dat er een minder intensieve vorm van samenwerking aanwezig is, een dialoog minder of niet meer voorkomt en het leerproces verandert. Het programma wordt pas in de lijnorganisatie opgenomen zodra de urgentie is

afgenomen. In de lijnorganisatie werkt het programma volgens het reguliere overheidssysteem in de lijnorganisatie, waardoor de samenwerking op een ander niveau verloopt. De eisen die gesteld worden aan de continue dialoog zijn moeilijker in te vullen vanuit de programmamanagementfase, dan in de procesmanagementfase. Het is ten eerste de vraag of het realistisch is om te stellen dat het samenwerkingsproces op hetzelfde niveau en op dezelfde manier voortgezet moet worden in de programmamanagementfase.

Dezelfde zorgen gelden ook voor het organisatorisch leerproces. In het theoretisch hoofdstuk (hoofdstuk 3) werd gezien dat het van belang is dat het samenwerkingsproces uit zowel het interorganisatorisch leren als het intra-organisatorisch leren bestaat. Volgens de literatuur zou de voorkeur van organisaties uitgaan naar het intra-organisatorisch leerproces en het beperken hiertoe kan leiden tot conflicten in het samenwerkingsproces. Het NSL laat zien dat het interorganisatorisch leerproces nauwelijks aanwezig is in de programmamanagementfase, omdat er sprake is van minder intensieve samenwerking en bijvoorbeeld een risicoaverse houding bij organisaties. Beide leerprocessen worden in de procesmanagementfase ondersteund door aanwezigheid van intensieve samenwerking en het explorerend leerproces is in staat om veranderingen door te brengen. In de programmamanagementfase ontbreekt de mogelijkheid om veranderingen door te brengen, ligt de focus op uitvoering in de lijnorganisatie en is er minder intensieve samenwerking. Er moet dan ook bewust worden nagedacht over de invloed die de programmamanagementfase heeft op het organisatorisch leerproces en of het realistisch is om te stellen dat het organisatorisch leerproces ook in de programmamanagementfase leidt tot gezamenlijke inzichten en acties en een sterker wordende samenwerking.

Tot slot kan er een reflecterende kanttekening gemaakt worden bij de benadering van het verschil in coördinatie in het explorerend en exploiterend proces vanuit de literatuur over leerprocessen en de literatuur over leiderschap. In de literatuur over leerprocessen wordt een duidelijke scheiding gemaakt tussen coördinatie in beide leerstrategieën. De literatuur kan hierdoor soms als erg 'zwart-wit' worden geïnterpreteerd: coördinatie en formele sturing in het exploiterend proces en geen coördinatie in het explorerend proces. Echter, de literatuur over leiderschap in samenwerkingsprocessen – en specifiek de literatuur over kennisleiderschap – brengt het verschil in coördinatie in de leerstrategieën met iets meer nuance. Hierin wordt duidelijk een rol voor coördinatie gezien in beide leerprocessen; in het exploiterend proces op een centraal georganiseerde manier en in het explorerend proces op een gespreide en decentrale manier.

Referenties

Allen, C.R., J.J. Fontaine, K.L. Pope, A.S. Garmestani, 2011. Adaptive management for a turbulent future. *Journal of Environmental Management*, 92, pp. 1339-1345.

Allmendinger, P., 2002. *Planning Theory*, Palgrave, Houndsmill (UK).

Ansell, C., A. Gash, 2007. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, pp. 543–571.

Armitage, D., M. Marschke, R. Plummer, 2008. Adaptive co-management and the paradox of learning. *Global Environmental Change*, 18, pp. 86–98.

Baarda, D.B., M.P.M. de Goede, J. Teunissen, 2005. *Basisboek kwalitatief onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Tweede geheel herziene druk, Stenfert Kroese.

Booher, D.E., J.E. Innes, 2002. Network Power in Collaborative Planning. *Journal of Planning Education and Research*, 21, pp. 221.

Busscher, T., T. Tillema, J. Arts, 2010. *Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit: De programmatische aanpak nader bekeken*. Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.

Busscher, T., T. Tillema, J. Arts, 2011. *Samenwerken aan luchtkwaliteit: De programmatische aanpak nader bekeken - Rapportage 2e interviewronde*. Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.

Busscher, T., T. Tillema, J. Arts, Forthcoming. Instruments to enable coordination without central government control: Finding a needle in a haystack?

Cavaleri, S., S. Seivert, 2005. *Knowledge Leadership. The art and science of the knowledge-based organization*. Knowledge Management Consortium International, Elsevier Butterworth Heinemann.

De Geus, A., 1997. *The living company: Growth, learning and longevity in business*. Nicholas Brealey Publishing, London.

De Roo, G., G. Porter, 2006. *Fuzzy Planning: Introducing actor-consulting as a means to address fuzziness in planning and decision-making*, Ashgate, Aldershot (UK)

De Roo, G., H. Voogd, 2007. *Methodologie van planning: over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*, uitgeverij Coutinho.

Diduck, A., N. Bankes, D. Clark, D. Armitage, 2005. *Unpacking social learning in social-ecological systems: Case studies of polar bear and narwhal management in northern Canada. Breaking ice: Renewable resource and ocean management in the Canadian North*. University of Calgary Press.

Dijksterhuis, M., F. van den Bosch, H. Volberda, 1999. Where do new organizational forms come from? *Management logistics as a source of coevolution*. *Organization Science*, 10(5), pp. 569–582.

- Dodgson, M., 1993. Organizational Learning: A Review of Some Literatures. *Organization Studies*, 14, pp. 375.
- Geldof, G.D., C.M.G. van der Heijden, A.G. Cath, R. Valkman, 2011. The importance of tacit knowledge for urban water management. Paper presented to the 12th International Conference on Urban Drainage, Porto Alegre/Brazil, 11-16 September 2011.
- Griffin, D., R. Stacey, 2005. *Complexity and the Experience of Leading Organizations*. Routledge Taylor & Francis Group. London and New York.
- Hardy, C., N. Phillips, 1998. Strategies of Engagement: Lessons from the Critical Examination of Collaboration and Conflict in an Interorganizational Domain. *Organization Science*, 9(2), pp. 217-230.
- Holmqvist, M., 2003a. A Dynamic Model of Intra-and Interorganizational Learning. *Organization Studies*, 24, pp. 95.
- Holmqvist, M., 2003b. Intra- and interorganisational learning processes: An empirical comparison. *Scandinavian Journal of Management*, 19, pp. 443-466.
- Innes, J.E., D.E. Booher, 1999. Consensus Building and Complex Adaptive Systems. *Journal of the American Planning Association*, 65(4), pp. 412-423.
- Jameson, J., G. Ferrell, J. Kelly, S. Walker, M. Ryan, Building trust and shared knowledge in communities of e-learning practice: collaborative leadership in the JISC eLISA and CAMEL lifelong learning projects. *British Journal of Educational Technology*, 37(6), pp. 949-967.
- Kumar, K., H.G., van Dissel, 1996. Sustainable Collaboration: Managing Conflict and Cooperation in Interorganizational Systems. *Management Information System Quarterly*, 20(3), pp. 279-300.
- March, J.G., 1991. Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, 2(1), pp. 71-87.
- Marengo, L., 1993. Knowledge distribution and coordination in organizations: On some social aspects of the exploitation vs. exploration trade-off. *Revue Internationale de Systémique*, 7(5), pp. 553-571.
- Ministerie van VROM, 2006. Besluit Luchtkwaliteit 2005. VROM 6251. Gevonden via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2010/12/07/besluit-luchtkwaliteit-2005.html>
- Ministerie van VROM, 2009. Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Gevonden via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2011/01/03/nationaal-samenwerkingsprogramma-luchtkwaliteit.html>
- Olsen, J., G. Peters, 1996. *Lessons from experience. Experiential learning in administrative reforms in eight democracies*. Scandinavian University Press.
- Pahl-Wostl, C., 2009. A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change*, 19, pp. 354-365.
- Page, S., 2010. Integrative leadership for collaborative governance: Civic engagement in Seattle. *The Leadership Quarterly*, 21, pp. 246-263.

Silvia, C., McGuire, M., 2010. Leading public sector networks: An empirical examination of integrative leadership behaviors. *The Leadership Quarterly*, 21, pp. 264–277.

Stacey, R., 2012. *Tools and techniques of leadership and management: Meeting the challenge of complexity*. Routledge Taylor & Francis Group. London and New York.

Termeer, C., M. van den Brink, 2013. Organizational conditions for dealing with the unknown unknown: Illustrated by how a Dutch water management authority is preparing for climate change. *Public Management Review*, 15(1), pp. 43-62.

Van Staa, A., J. Evers, 2010. 'Thick analysis': strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen. *KWALON*, 15(1), gevonden via:
repub.eur.nl/res/pub/23133/Thickanalysiskwalon2010.pdf

Vereniging Nederlandse Gemeenten en Interprovinciaal Overleg (2005). Europese aanpak luchtkwaliteit gewenst, Position paper, gevonden via:
<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/europa/europese-lobbydossiers/eu-luchtkwaliteitdossier>



Bijlagen

Bijlage I – Deelnemers focusgroep discussies

Tabel 1 geeft een overzicht van de deelnemers in de eerste focusgroep discussie die heeft plaatsgevonden op 16 april 2013.

TABEL 1, DEELNEMERS EERSTE FOCUSGROEP DISCUSSIE

Naam	Organisatie
Wim Leendertse	Voorzitter
Marko Ludeking	Rijkswaterstaat
Ruud Nijland	Rijkswaterstaat
Paul Rijkse	Rijkswaterstaat
Hans de Vries	Rijkswaterstaat
Robert van Winden	Rijkswaterstaat

Tabel 2 geeft een overzicht van de deelnemers in de tweede focusgroep discussie die heeft plaatsgevonden op 26 april 2013.

TABEL 2, DEELNEMERS TWEDE FOCUSGROEP DISCUSSIE

Naam	Organisatie
Ruud Nijland	Voorzitter
Beate Arends	Provincie Zuid-Holland
Ruben Beijk	RIVM
Marko Ludeking	Rijkswaterstaat
Diederik Metz	Gezond Verkeer
Gerard van Mulken	Gemeente Eindhoven
Cornelis van der Sluis	Ploum Lodder Princen
Anneke Smilde	Ministerie I&M

Tabel 3 geeft een overzicht van de geïnterviewde personen.

TABEL 3, INTERVIEWS

Naam	Functie met betrekking tot NSL
Arjan Dikmans	Programmadirecteur NSL 2005 – 2006
Jan Schuring	Programmadirecteur NSL 2007 – 2009
Govert Geldof	Onafhankelijk adviseur

Bijlage II – Stellingen focusgroep discussies

Uit de eerdere interviewrondes (Busscher et al., 2010; 2011) bleek dat het gevoel van urgentie een rol speelde in het komen tot samenwerking. De eerste stelling gaat in op de rol die de druk heeft in het samenwerkingsproces. Vragen achter de stelling zijn bijvoorbeeld: blijft de samenwerking op dezelfde manier bestaan als de druk afneemt? En wordt er een rol voor management gezien?

Stelling 1

Het NSL is een samenwerkingsprogramma. Partijen blijven alleen samenwerken onder druk. Op het moment dat die druk wegvalt, zal de samenwerking wankelen. Hier moet de regie voerende actor op inspelen.

Uit de theorie blijkt dat organisatorische leerprocessen een belangrijk onderdeel van het samenwerkingsproces vormen. Het NSL beschrijft dat de partners het programma gezamenlijk zullen monitoren. Vragen achter de stelling richten zich op het doel en de manier van monitoren in het NSL en de mate van leerprocessen die daaruit volgen.

Stelling 2

De monitoring is belangrijk om veranderingen in de omgeving te op een objectieve manier te registreren. Dit is van essentieel belang voor het programma. Het programma zal echter wel zo moeten worden georganiseerd dat de monitoringsresultaten ook leiden tot gerichte actie van de deelnemende partijen.

De derde stelling heeft betrekking op het individueel leren van organisaties binnen een samenwerkingsprogramma. De vragen achter deze stelling richten zich op het resultaat en effect van individueel leren en of hier management een rol in kan of moet spelen.

Stelling 3

Het maakt niet uit hoe je een programma inricht. Op het moment dat de politiek een tegengestelde richting uitzet, wordt doelbereik van het programma nagenoeg onmogelijk.

De vierde stelling is voor beide focusgroep discussies op een andere manier geformuleerd. De vraag achter de stellingen richt zich op de toekomst van het NSL, zodra het programma in 2014 afloopt. Er wordt verschil gemaakt tussen de inhoud en het proces en de vraag hierachter is; waar ligt de nadruk op bij eventuele verlenging van het NSL?

Stelling 4

a) (FGD binnen Rijkswaterstaat): De risico's in het NSL zijn voor RWS niet meer inhoudelijk, maar zijn louter nog procesmatig van aard.

b) (FGD NSL-context): Het verlengen van het NSL gebeurt niet vanuit de overtuiging dat daarmee de volksgezondheid optimaal gediend wordt. Organisatorische en economische motieven spelen in de beslissing te verlengen de boventoon.

Bijlage III – Interviewvragen

Interviewvragen interview Arjan Dikmans

1. Wat was uw rol binnen het NSL?
 - Hoe heeft u invulling gegeven aan uw leiderschapstaak?
 - Welke successen kwamen hieruit voort?
2. Hoe werd er over leiderschap nagedacht?
3. Hoe werd er over communicatie nagedacht?
4. Hoe werd er over leerprocessen nagedacht?
5. In diverse fasen zijn er andere programmamanagers geweest. Uit eerder onderzoek blijkt dat de juiste persoon steeds op het goede moment aan het roer stond.
 - Is dit bewust zo georganiseerd? Hoe en door wie?
 - Hoe ervaart u het dat in een programma de programmamanager steeds gewisseld wordt?
6. Proactief reageren op en leren van veranderingen in de context van het programma (multi loop learning) gebeurde in de eerste fasen van het NSL wel.
 - Welke rol heeft de programmamanager hierin en hoe is het u gelukt om deze adaptatie in het programma te bereiken?
7. Uit de focusgroepsdiscussies blijkt dat de context van een programma druk met zich mee brengt en dat deze druk ervoor zorgt dat alle partijen gecommitteerd blijven. Als de druk weg valt, kunnen partijen gaan twijfelen aan de nut en noodzaak en hun deelname aan het programma.
 - Is er zodra dit gebeurt een vorm van leiderschap nodig om te voorkomen dat het programma stil valt? In welke vorm?
 - En wie zou dat dan moeten doen?
8. Eén van de partijen is een dominantie partij en de organisatiecultuur druipt tegen het programma in (bijvoorbeeld niet willen samenwerken, eigen belang voorop).
 - Is hier leiderschap nodig? Door wie en in welke vorm? Wat is de rol van de programmamanager?
 - Dus de leider zou ook naar die organisatie kunnen toestappen en niet afstoten, maar weer binnenhalen?
9. Eén van de partijen heeft een besluit genomen en doorgevoerd dat niet ten gunste is van de andere partijen. Het gebeurde voordat de andere partijen er erg in hadden.
 - Wat is er hier mis gegaan? Is er leiderschap nodig? En door wie en in welke vorm?

Interviewvragen interview Jan Schuring

1. Wat was uw rol binnen het NSL?
 - Hoe heeft u invulling gegeven aan uw leiderschapstaak?
 - Welke successen kwamen hieruit voort?
 - Welke knelpunten kwam u tegen?
 - Heeft u de invulling van uw leiderschapstaak gedurende het proces gewijzigd? Waarom en hoe?
2. Hoe werd er over leiderschap nagedacht?
3. Hoe werd er over communicatie nagedacht?
 - Wie dacht er over na?
 - Welke rol werd hierin gezien voor een leider?
4. Hoe werd er over leerprocessen nagedacht?
 - Was er aandacht voor het herzien van doelen?
5. In diverse fasen zijn er andere programmamanagers geweest. Uit eerder onderzoek blijkt dat de juiste persoon steeds op het goede moment aan het roer stond.
 - Is dit bewust zo georganiseerd? Hoe en door wie?

- Hoe ervaart u het dat in een programma de programmamanager steeds gewisseld wordt?
- 6. Proactief reageren op en leren van veranderingen in de context van het programma (multi loop learning) gebeurde in de eerste fasen van het NSL wel.
 - Welke rol heeft de programmamanager hierin en hoe is het u gelukt om deze adaptatie in het programma te bereiken?
- 7. Uit de focusgroepsdiscussies blijkt dat de context van een programma druk met zich mee brengt en dat deze druk ervoor zorgt dat alle partijen gecommitteerd blijven. Als de druk weg valt, kunnen partijen gaan twifelen aan de nut en noodzaak en hun deelname aan het programma.
 - Is er zodra dit gebeurt een vorm van leiderschap nodig om te voorkomen dat het programma stil valt? In welke vorm?
 - En wie zou dat dan moeten doen?
- 8. Eén van de partijen is een dominante partij en de organisatiecultuur druist tegen het programma in (bijvoorbeeld niet willen samenwerken, eigen belang voorop).
 - Is hier leiderschap nodig? Door wie en in welke vorm? Wat is de rol van de programmadirecteur?
 - Dus de leider zou ook naar die organisatie kunnen toestappen en niet afstoten, maar weer binnenhalen?
- 9. Eén van de partijen heeft een besluit genomen en doorgevoerd dat niet ten gunste is van de andere partijen. Het gebeurde voordat de andere partijen er erg in hadden.
 - Wat is er hier mis gegaan? Is er leiderschap nodig? En door wie en in welke vorm?
- 10. In de uitvoeringsfase worden leerprocessen minder intensief en beperkt het leerproces zich tot single loop learning. Er wordt dus niet meer proactief gereageerd op externe schokken. Daarnaast zijn doelen van het programma vastgesteld in de eerste programmafase en die worden niet meer herzien. Multi loop learning is nauwelijks nog aanwezig.
 - Is dit een gewenste situatie? Welke rol speelt de programmamanager?

Interviewvragen interview Govert Geldof

1. Aan welke aspecten moet expliciet aandacht worden geschonken bij de opstart van een samenwerkingsprogramma?
2. Wat zijn de valkuilen van een samenwerkingsprogramma?
3. Als er een relatie ontstaat tussen de sferen kan een programma adapteren. Hoe kun je dit aan het begin van het programma organiseren en ervoor zorgen dat je dit tijdens het programma behoudt?
 - En hoe moet je de relatie tussen die sferen op een later moment in het programma behouden? En wat als die energie weg is?
4. In het artikel (Geldof, 2011) noemt u impliciete kennis. Hoe kan dit begrip geplaatst worden in het licht van single loop learning en multi loop learning?
5. U stelt dat we impliciete kennis moeten behouden in een programma. Bij het NSL kent men diverse programmadirecteuren. Hoe denkt u hierover?
6. In het college zei u: "je moet de dialoog verschuiven van risico naar onzekerheid en die onzekerheid accepteren". Is er een specifiek moment waarop dit van belang is? En kan dit een bijdrage leveren op het moment dat één van de partners tegen het programma in lijkt te gaan?
7. U stelt: "focus op de echte realiteit en niet op de papieren realiteit". Bij het NSL wordt gezegd: "je mag niet verder gaan dan de norm". Is dit papieren werkelijkheid? Hoe kan dit verandert worden in een dergelijk omvangrijk programma?
 - En wat is er nodig op het moment dat er één partner is die dominant is en niet zozeer belangen van anderen belangrijk vindt?
 - Hoe moet de leider hierop regeren?