

## Wie A zegt moet ook B (kunnen) zeggen

*Een inductief onderzoek naar faal- en succesfactoren van de implementatie van de organisatiestructuur betreffend het ontwikkelen en implementeren van het beleidsplan Heel de Stad.*

Abstract: Gemeenten in Nederland hebben, ten gevolge van de (zorg)decentralisaties in 2015, nieuwe en meer verantwoordelijkheden gekregen. In dit onderzoek wordt onderzocht wat faal- en succesfactoren zijn van een ontwikkel- en implementatieproces bij de gemeente Rotterdam. In dit ontwikkel- en implementatieproces worden de beleidsambities op de thema's maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp ontwikkelt tot contractovereenkomsten met zorgaanbieders, om vervolgens geïmplementeerd te kunnen worden. Om dit te onderzoeken is een inductief onderzoek uitgevoerd. Als theoretische basis van dit onderzoek is literatuur over beleidsimplementatie gebruikt. Er is geconcludeerd dat de literatuur over beleidsimplementatie niet heeft voldaan en verouderd is. In de beleidsimplementatie literatuur is te weinig rekening gehouden met de benodigde samenwerking en de aanwezige Red Tape in een 'modern' implementatieproces.

Naam: Tim Lodder (586469)

Masterthesis: Wie A zegt moet ook B (kunnen) zeggen

Datum: 5 augustus 2022

Begeleidend docent: dr. R.F.I. Moody

Tweede lezer: dr. W. Belabas

Aantal woorden: 16233

Aantal pagina's: 45

Master Bestuurskunde: specialisatie Beleid & Politiek

Erasmus universiteit Rotterdam

Faculteit Erasmus School of Social and Behavioral Sciences

## Voorwoord

Met het schrijven van dit voorwoord komt er het einde aan het schrijven van deze afstudeerscriptie, mijn stageperiode bij de gemeente Rotterdam, de master Beleid & Politiek aan de Erasmus universiteit en mijn studententijd. Twee jaar geleden, na het afronden van mijn bachelor Bestuurskunde aan de Hogeschool van Amsterdam heb ik mij na een weloverwogen besluit ingeschreven voor de pre-master Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Na het afronden van dit traject heb ik ervoor gekozen om de masterspecialisatie Beleid & Politiek te volgen. Achteraf kan ik stellen dat dit de juiste keuze is geweest. Door de combinatie van inhoudelijke verdieping en de focus op ontwikkeling van professionele en persoonlijke vaardigheden, ben ik er klaar voor om de volgende stap in mijn loopbaan te zetten.

De afgelopen 7 maanden heb ik stagegelopen bij de gemeente Rotterdam. Tijdens deze stageperiode heb ik mij verdiept in de complexe (interne) situatie van de gemeente Rotterdam, ten gevolge van de decentralisaties van 2015 (o.a. jeugdwet en WMO-wet). Deze situatie heeft mij nieuwe inzichten geboden over het onderwerp, maar ook over de complexe werkelijkheid waar overheidsorganisaties mee te maken hebben in de dagelijkse praktijk.

Het is een leerzame en uitdagende periode geweest, tijdens deze periode heb ik ook de nodige steun gehad van een aantal personen. Mijn begeleiders vanuit de gemeente Rotterdam, Thomas Kruf en Natascha Heijstek, wil ik graag bedanken voor de mogelijkheid om deze stageplek in te vullen. Daarnaast heb ik hun begeleiding en ondersteuning als prettig ervaren. Verder wil ik graag Rebecca Moody bedanken, mijn begeleider vanuit de Erasmus Universiteit. Zij stond altijd op korte termijn klaar om mijn vragen te beantwoorden en heeft mij geregeld geholpen bij problemen waar ik tegen aanliep tijdens het onderzoek.

Dan rest mij niets minder om de lezers van dit onderzoek veel leesplezier te wensen!

Tim Lodder  
Veenendaal, augustus 2022

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Samenvatting.....	5
1. Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding & probleemstelling .....	7
1.2 Doelstelling en vraagstelling .....	8
1.3 Relevantie .....	8
1.4 Leeswijzer .....	9
2. Theoretische verkenning.....	10
2.1 Wat zegt de literatuur over beleidsimplementatie? .....	10
2.2 Welke factoren zijn van invloed op beleidsimplementatie? .....	12
3. Methodologie .....	15
3.1 Onderzoeksontworp & onderzoeksmethode .....	15
3.2 Onderzoekspopulatie & steekproef .....	15
3.3 Dataverzameling & data-analyse .....	16
3.4 Betrouwbaarheid & validiteit .....	17
4. Resultaten .....	18
4.1 Eerste ronde.....	19
4.2 Tweede ronde .....	26
4.3 Conclusie tweede ronde en nieuw model .....	28
5. Hoe kunnen de gevonden factoren theoretisch worden geduid?.....	30
6. Conclusie .....	34
6.1 Discussie.....	35
6.2 Wetenschappelijke aanbevelingen .....	36
6.3 Beleidsmatige aanbevelingen .....	36
6.4 Reflectie .....	37
Bibliografie .....	39
Bijlage 1 Beheersingsstructuur Gemeente Rotterdam .....	42
Bijlage 2 topic list ronde 1 .....	42

**Bijlage 3 Topic list ronde 2 .....44**

## Samenvatting

Naar aanleiding van de decentralisaties van 2015 hebben gemeenten in Nederland meer en nieuwe verantwoordelijkheden gekregen voor drie wetten: de wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), de jeugdwet en de participatiewet. De gemeente Rotterdam is verantwoordelijk geworden voor het ontwikkelen en implementeren van deze wetten op lokaal niveau. Om dit inbedding te geven in te stad heeft de gemeente Rotterdam een beleidsplan opgesteld, genaamd: Heel de Stad, dit beleidsplan beschrijft de beleidsambities voor de jeugdwet en de WMO-wet voor de periode 2022-2026. Om deze beleidsambities tot uitvoering te brengen heeft de gemeente Rotterdam een interne (project)structuur opgezet. Zo zijn er inkoopteams aangesteld, deze teams zijn verantwoordelijk voor de vertaling van beleidsvoornemens naar nieuwe contractovereenkomsten voor de periode na het aflopen van de huidige overeenkomsten. Daarnaast is er een implementatieteam aangesteld, dit implementatieteam team is o.a. verantwoordelijk voor het adviseren op uitvoerbaarheid en haalbaarheid op de voorstellen/veranderingen vanuit de inkoopteams. De gemeente Rotterdam heeft momenten ervaren waarin er een 'mismatch' wordt ervaren tussen de inkoopteams en het implementatieteam. Om deze reden wordt er in dit onderzoek gezocht naar faal- en succesfactoren die dit proces beïnvloeden, de onderzoeksvraag luidt als volgt: *Wat zijn faal- en succesfactoren van de implementatie van de organisatiestructuur bij de gemeente Rotterdam betreffend het ontwikkelen en implementeren van het beleidsplan?*

Om te onderzoeken wat faal- en succesfactoren zijn in dit proces wordt een inductief onderzoek uitgevoerd. Om de nodige theoretische basis te verschaffen voor dit onderzoek, is er gekozen om theorie over beleidsimplementatie te raadplegen, omdat dit proces veel gelijkenissen kent met een implementatieproces. Vanuit de klassieke beleidsimplementatie literatuur is kunnen constateren dat er twee dominante benaderingen bestaan over beleidsimplementatie: de top-down benadering en de bottom-up benadering. Naast deze twee benaderingen ontstond later de gedachte van een mogelijke synthese tussen deze twee dominante benaderingen, deze synthese is echt nooit ontwikkelt tot een derde benadering. Uit de verschillende benaderingen, of andere theoretische inzichten, zijn er vier soorten succesfactoren geselecteerd die gezamenlijk het 'begin' conceptueel model vormen van dit onderzoek: organisatievoorwaarden, organisatiecultuur, handelingsvrijheid en eigenaarschap.

Zojuist is al benoemd dat dit onderzoek een inductief onderzoek betreft. Er is gekozen voor een inductief onderzoek, omdat de toegepaste literatuur is verouderd en geen zekerheid bestaat of deze voldoet voor de casus. Daarom is er bewust gekozen voor een inductief onderzoeksontwerp, zodat er indien nodig gedurende en na afloop van het onderzoek ruimte is om nieuwe faal- en succesfactoren te identificeren. Het onderzoek bestaat uit twee interviewrondes. Na afloop van de eerste ronde is er de ruimte gecreëerd om tussentijds de interviews uit de eerste ronde uit te werken en te analyseren. Door deze opbouw kunnen er in de tussentijd factoren worden afgevoerd die niet relevant bleken en kunnen er nieuwe factoren worden toegevoegd die wel relevant zijn voor dit onderzoek. De respondenten in dit onderzoek zijn geselecteerd via een selecte steekproef en zijn betrokken bij een van de inkoopteams, het implementatieteam of de overkoepelende stuurgroep.

Na afronding van het empirische onderzoek zijn er een aantal faal- en succesfactoren vastgesteld. Voor deze casus zijn drie typen factoren vastgesteld: project- en persoonlijke factoren, organisatiefactoren en samenwerking(factoren). De factoren konden op verschillende manieren theoretisch worden geduid. De organisatiefactoren, welke afkomstig waren uit de klassieke theorie over beleidsimplementatie, zijn in dit onderzoek relevant gebleken. In de casus is het noodzakelijk gebleken dat enkele voorwaarden vanuit de organisatie aanwezig zijn, zoals duidelijkheid en zekerheid over verantwoordelijkheden & bevoegdheden en capaciteit & middelen, om onzekerheid en ruis in het proces te kunnen beperken. Samenwerking, en de factoren die onder samenwerking zijn geschaard, komen niet voort uit de literatuur over beleidsimplementatie. Er is geconcludeerd dat

samenwerking in het openbaar bestuur belangrijker is geworden sinds de overgang van new public management (NPM) naar new public Governance (NPG). In casus wordt samenwerking tijdige en kwalitatieve samenwerking beschouwd als de verbinding tussen de verschillende betrokken teams. De projectfactoren zijn een verzameling van een verscheidenheid aan factoren die bestaan uit twee segmenten. Het eerste gedeelte zijn een aantal succesfactoren die voortkomen uit de klassieke literatuur over beleidsimplementatie: Invloed, vertrouwen, kennis en expertise, eigenaarschap en motivatie. Het tweede gedeelte: flexibiliteit, (beperkte) afhankelijkheid, prioritering en besluitvaardigheid, zijn factoren die gerelateerd zijn aan de aanwezige Red Tape in de casus. Er is geconstateerd dat de aanwezige Red Tape in de casus voor beperkingen zorgt, vooral bij het functioneren van de projectteams betrokken bij de casus. Red Tape is een concept wat is ontwikkeld na de periode dat de literatuur over beleidsimplementatie actief is geschreven.

Uit het onderzoek is gebleken dat de klassieke literatuur over beleidsimplementatie niet meer relevant genoeg bleek voor de onderzochte casus. De literatuur over beleidsimplementatie is te beperkt om het op een deductieve wijze te toetsen op implementatieprocessen in de huidige tijd. Er is geconcludeerd dat de literatuur over beleidsimplementatie te eenzijdig is en vooral gericht op het sturen van een proces van een bepaald perspectief in een proces. De theorie is te beperkt in het faciliteren van samenwerkingsprocessen en het kunnen omgaan met aanwezigheid van Red Tape, in de theorie wordt er simpelweg geen rekening gehouden met de aanwezigheid van deze aspecten.

Gebaseerd op de conclusies van dit onderzoek zijn er een aantal aanbevelingen kunnen doen. De eerste wetenschappelijke aanbeveling van dit onderzoek betreft het deductief onderzoeken van het ontwikkelde model in dit onderzoek. De tweede wetenschappelijke aanbeveling is gericht op het opnieuw agenderen van wetenschappelijk onderzoek naar beleidsimplementatie, omdat in dit onderzoek is geconstateerd dat deze literatuur (deels) verouderd is en hierdoor niet meer relevant is voor hedendaagse implementatieprocessen. De eerste beleidsmatige aanbeveling betreft het anders inregelen van de verhouding tussen de inkoopteams en het implementatieteam. Om de mogelijkheden voor Red Tape zoveel mogelijk te beperken en de samenwerking tussen de teams zoveel mogelijk te kunnen bevorderen, is het aan te bevelen om de afstand tussen de teams weg te nemen en een gedeelte van het implementatieteam onder te brengen bij de inkoopteams. De tweede beleidsmatige aanbeveling die kan worden gedaan, is het bewaren van kennis over dit onderzochte inkoop- en implementatieproces en het leren van geleerde lessen van dit proces.

## 1. Inleiding

In 2022 is het inmiddels meer dan zeven jaar geleden dat drie wetten in het sociaal domein zijn gedecentraliseerd, dit betreft: de wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), de jeugdwet en de participatiewet (VNG, 2013). De gedachte achter het decentraliseren van deze wetten is, dat gemeenten de wetten beter en goedkoper kunnen organiseren in de gemeente dan de provincies en het rijk, omdat ze dichterbij de burger staan (Kromhout, van Echtelt, & Feijten, 2020). Hiermee wordt ingespeeld op de overgang van de verzorgingsstaat naar de participatiemaatschappij, doordat gemeenten de mogelijkheid wordt geboden om lokaal te sturen op meer zelfredzaamheid en participatie vanuit burgers (VNG, 2013). Aan de decentralisaties liggen een aantal verwachtingen ten grondslag (Kromhout, van Echtelt, & Feijten, 2020). Zo zouden gemeenten instaat moeten zijn om deze wetten goedkoper te kunnen doorvoeren, omdat ze door de kennis van wensen en behoeften van de omgeving de wetten efficiënter kunnen organiseren dan het rijk of de provincie. Een andere verwachting is dat gemeenten aan de drie wetten een betere uitvoering zouden kunnen geven wanneer ze zelf de regie hebben. Zo zouden gemeenten meer maatwerk kunnen bieden, eerder hulp kunnen bieden, beter verbindingen kunnen leggen tussen de drie gedecentraliseerde wetten, beter kunnen samenwerken met lokale partijen en meer kunnen sturen op zelfredzaamheid onder burgers.

### 1.1 Aanleiding & probleemstelling

Door het decentraliseren van de genoemde wetten zijn de verantwoordelijkheden, die gepaard gaan met deze wetten, van een hogere bestuurslaag (rijk of provincie) verlegd naar een lagere bestuurslaag (de gemeente) (VNG, 2013). In een brief aan de tweede kamer liet voormalig minister Ronald Plasterk van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties weten: *“het gaat bij de decentralisaties in het sociaal domein om een van de grootste stelselwijzigingen in het Nederlandse binnenlandse bestuur ooit”* (Plasterk, 2014). Na de intrede van de decentralisaties van 2015 is er veel kritiek geweest. Zo publiceerde het Sociaal en Cultureel Planbureau het rapport: ‘sociaal domein op koers?’, waarin het SCP concludeerde dat het sociaal domein, met toedoen van de decentralisaties, stagneert en zich niet kan doorontwikkelen (Kromhout, van Echtelt, & Feijten, 2020). De Raad van State gaf ook kritiek op een aantal aspecten van de decentralisaties: zo is er kritiek op de financiële positie van gemeenten en op de verwachtingen in de uitvoerbaarheid van gemeenten (Baltesen, 2021). Volgens de Raad van State heeft de rijksoverheid het vermogen van gemeenten te hoog ingeschat: *“De overdracht van taken betekende voor de meeste gemeenten dat zij nieuwe kennis en competenties moesten opbouwen. Zij kregen daar weinig tijd voor en konden zich vaak niet baseren op resultaten van experimenten of proefprojecten”* (Baltesen, 2021).

De gemeente Rotterdam is net zoals elke andere gemeente in Nederland verantwoordelijk geworden voor het ontwikkelen en implementeren van de eerdergenoemde wetten op gemeentelijk niveau (VNG, 2013). De gemeente Rotterdam kiest er net als de meeste gemeenten voor om de WMO en de jeugdwet aan te besteden en in te kopen bij lokale zorg- en welzijnsaanbieders (PPRC, 2020). De gemeente Rotterdam heeft de beleidsambities voor de maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg voor de periode 2022-2026 beschreven in het beleidsplan, genaamd: Heel de Stad (Gemeente Rotterdam, 2021). In het beleidsplan is er onderscheid gemaakt tussen vier sporen van beleidsambities: maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg, wijkteams en welzijn. Om vervolgens deze beleidsambities te concretiseren en te implementeren heeft de gemeente Rotterdam een aantal maatregelen genomen. De gemeente Rotterdam heeft, na het opstellen van het beleidsplan, een interne projectstructuur opgezet om het proces van aanbesteden, inkopen en implementeren te borgen. Per spoor, is er een inkoopteam aangesteld, deze inkoopteams zijn verantwoordelijk voor de vertaling van beleidsvoornemens naar nieuwe contractovereenkomsten (met zorgaanbieders) voor de periode na het aflopen van de huidige overeenkomsten. Deze aankomende contractovereenkomsten zijn een middel om via opdrachtgeverschap doelstellingen uit het beleidsplan en andere gewenste verbeteringen te realiseren. Naast deze inkoopteams, is er ook een implementatieteam aangesteld. Dit implementatieteam heeft een verscheidenheid aan taken, maar intern is het team gericht op het adviseren/meepraten over de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van

de voorstellen/veranderingen vanuit de inkoopteams. In bijlage 1 is te zien hoe deze teams zijn vormgegeven in de beheersingsstructuur van de voltallige projectorganisatie. De focus van dit onderzoek is gericht op de interne verhouding/relatie tussen de inkoopteams en het implementatieteam. De inkoopteams en het implementatieteam vallen onder dezelfde projectorganisatie, maar zijn wel aparte teams. Hiernaast vallen de inkoopteams onder een andere directie dan het implementatieteam. De gemeente Rotterdam heeft geconstateerd dat het proces van inkopen en implementeren niet altijd zonder probleem verloopt, maar dat er soms sprake is van een 'mismatch' of een spanningsveld tussen de inkoopteams en het implementatieteam.

## 1.2 Doelstelling en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is het identificeren van de faal-en succesfactoren die de implementatie van de organisatiestructuur bij de gemeente Rotterdam betreffend het ontwikkelen en implementeren van het beleidsplan 'heel de stad' beïnvloeden. Daarnaast heeft dit onderzoek het doel aan bij de te dragen aan de theorie door het uitvoeren van een inductief onderzoek via interviews. Om deze doelstelling te kunnen verwezenlijken is de volgende hoofdvraag geformuleerd: **Hoofdvraag:** *Wat zijn faal- en succesfactoren van de implementatie van de organisatiestructuur bij de gemeente Rotterdam betreffend het ontwikkelen en implementeren van het beleidsplan?*

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden dienen er eerst een aantal theoretische deelvragen te worden behandeld. Om te beginnen dient er kort te worden toegelicht wat beleid inhoudt, omdat dit onderzoek zinspeelt op een verbetering van fase(n) van het beleidsproces. Om nader in te kunnen gaan op het vraagstuk van ontwikkelen en implementeren bij de gemeente Rotterdam, dienen er de nodige theoretische inzichten te worden verschaft. Vervolgens wordt er aan de hand van succesfactoren voor implementatie uit de verschillende inzichten een conceptueel model ontwikkelt, dit model vormt de basis voor het inductieve onderzoek bij de gemeente Rotterdam. De (theoretische) deelvragen luiden als volgt:

- Deelvraag 1 (theoretisch): Wat zegt de literatuur over beleidsimplementatie
- Deelvraag 2 (theoretisch): Welke factoren zijn van invloed op beleidsimplementatie?

Na het selecteren van de verwachten factoren van invloed op het implementatieproces wordt er gestart met het inductieve onderzoek. Bij afronding van het inductieve onderzoek kan de hoofdvraag worden beantwoord. Om uiteindelijk de gevonden faal-en succesfactoren theoretisch te kunnen duiden wordt tenslotte nog de volgende theoretische deelvraag beantwoordt:

- Deelvraag 3 (theoretisch): Hoe kunnen deze factoren theoretisch worden geduid?

## 1.3 Relevantie

Wetenschappelijke relevantie

Beleidsimplementatie is in de literatuur lange tijd beschouwd als een: '*neutraal proces*' (Hoppe & Van de Graaf, 1992). Vanaf 1973 is er een wetenschappelijke discussie op gang gekomen waarin verschillende visies en benaderingen over beleidsvorming en beleidsimplementatie zijn behandeld. Bij het terugblikken op deze discussie kunnen er twee dominante stromingen vast worden gesteld. De eerste dominante benadering is de top-down benadering. De top-down benadering beschouwd beleidsimplementatie als een direct gevolg van beleidsvorming door een centrale autoriteit of actor (Sabatier & Mazmanian, 1980). Bij deze stroming wordt een helder onderscheid gemaakt tussen de twee beleidsfasen. De tweede dominante benadering is de bottom-up benadering. Aanhangers van de bottom-up benadering stellen dat beleid moet worden vormgegeven op uitvoeringsniveau en niet op een centraal niveau (Matland, 1995), wat een duidelijke tegenstelling is met de top-down benadering. Waar de top-down benadering ervanuit gaat dat er een relatie bestaat tussen gestelde beleidsdoelen en beleidsuitkomsten, wordt deze relatie bij de bottom-up benadering niet meer als vanzelfsprekend beschouwd. Bij de bottom-up benadering wordt op het niveau van beleidsvorming rekening gehouden met beleidsuitvoerende actoren en factoren. Na de wetenschappelijke discussie, met de duidelijke tegenstellingen tussen de top-down benadering en de bottom-up benadering, begonnen diverse auteurs artikelen te schrijven over een mogelijke synthese tussen deze twee



benaderingen. Het standpunt dat er een dominant sturingspunt in het proces zou zijn werd steeds meer losgelaten (Goggin, Bowman, Lester, & O'Toole, 1990). De literatuur is echter gebrekkig gebleven in een doorontwikkeling van deze synthese tussen de twee benaderingen (Khan, 2016). Wel zijn er enkele onderzoeken gedaan die andere succesfactoren voorstellen, die bij de eerste twee benaderingen nog niet werden beschouwd als succesfactor (Brynard, 2009). Er zijn twee aspecten van wetenschappelijke relevantie voor dit onderzoek. Ten eerste is er toegelicht dat er een gebrekkige doorontwikkeling heeft plaatsgevonden van theorie die beide benaderingen combineert. Dit onderzoek tracht om een bijdrage te leveren aan dit ontstane (theoretische) gat. Ten tweede wordt mede door het inductieve onderzoeksontwerp geanalyseerd of succesfactoren, die voortkomen uit de theorie over beleidsimplementatie, vandaag de dag nog actueel en relevant zijn of dat er andere theoretische inzichten actueler en meer passend zijn voor dit vraagstuk.

#### Maatschappelijk- en bestuurskundige relevantie

Het onderzoek is niet direct gericht op de kwaliteit van de beleidsuitkomsten in de praktijk van de gemeente Rotterdam, maar het is wel gericht op de stappen die worden genomen om tot beleidsimplementatie en gewenste beleidsuitkomsten te komen. De Rotterdammers, specifiek in deze casus de kwetsbare zorgbehoevende Rotterdammers, zijn afhankelijk van de gemeente Rotterdam voor bepaalde zorg. Wanneer de gemeente Rotterdam erin slaagt om de gestelde beleidsambities op de best mogelijke wijze tot uiting te brengen, zal de gemeente Rotterdam de Rotterdammers zo goed als mogelijk in hun zorgbehoefte kunnen voorzien. De reden voor de decentralisaties van 2015 was door de betreffende wetten te decentraliseren er een betere invulling met meer maatschappelijke impact kon worden gecreëerd (Kromhout, van Echtelt, & Feijten, 2020). Zoals toegelicht, worden gemeenten beter in staat geacht om o.a. maatwerk in de zorg te bieden, eerder vroegtijdige hulp te kunnen bieden en een betere verbinding te organiseren tussen de gedecentraliseerde wetten.

De vroegtijdige conclusie van de Raad van State gaf aan dat gemeenten nog gebrek hebben aan de juiste kennis en competenties om te handelen naar de decentralisaties (Baltesen, 2021). Door het uitvoeren van een kwalitatief onderzoek kan worden onderzocht op welke wijze gemeenten aan de hand van de voorgestelde succesfactoren hun interne proces (beter) kunnen inrichten. Tot slot, het onderzoek richt zich op het snijvlak tussen beleidsvorming en beleidsimplementatie. Dit onderzoek poogt bij te dragen aan een procesverbetering in het beleidsproces door twee beleidsfasen beter op elkaar te laten sluiten.

### 1.4 Leeswijzer

Het restant van dit onderzoek is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bestaat uit een theoretische verkenning naar de theoretische inzichten over beleidsimplementatie, hieruit worden faal- en succesfactoren geselecteerd die de basis vormen voor dit inductieve onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt verder beschreven hoe dit inductieve onderzoek is opgezet. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de verkregen data geanalyseerd en worden er het ontwikkelde eindmodel gepresenteerd. In hoofdstuk 5 worden daarna de gevonden faal- en succesfactoren theoretisch geduid. Afsluitend wordt in hoofdstuk 6 de hoofdvraag beantwoordt, een discussie gevoerd over de gevonden resultaten en factoren, worden er wetenschappelijke en beleidsmatige aanbevelingen gedaan en wordt er gereflecteerd op dit onderzoek.

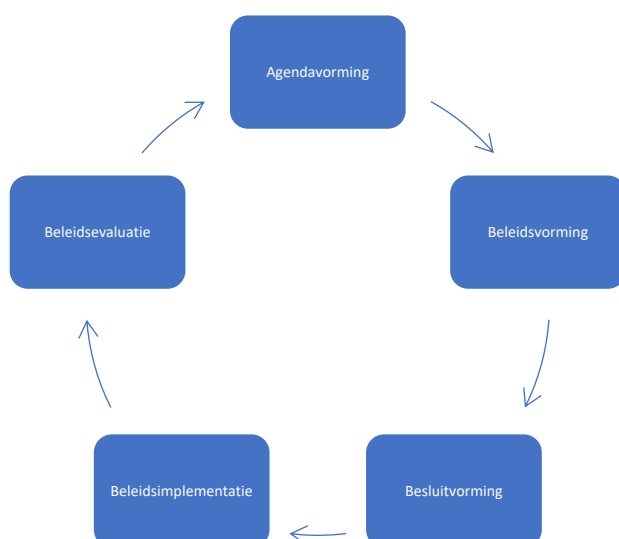
## 2. Theoretische verkenning

Om de hoofdvraag: 'Wat zijn faal- succesfactoren van de implementatie van de organisatiestructuur bij de gemeente Rotterdam betreffend het ontwikkelen en implementeren van het beleidsplan?', te kunnen beantwoorden dienen er eerst een aantal theoretische inzichten te worden verschaft. Ten eerste zal worden toegelicht wat beleid is, wat beleidsimplementatie is en welke theoretische inzichten hierover bestaan. Ten tweede worden er factoren geselecteerd uit deze inzichten. Deze factoren vormen de theoretische basis van het inductieve onderzoek.

### 2.1 Wat zegt de literatuur over beleidsimplementatie?

Volgens Bekkers bevindt beleid zich in een driehoek met politiek en sturing (2012, p. 14). Politiek stelt in deze driehoek de kaders en beweegruimte voor beleid en sturing. Zo beantwoordt politiek de vraag: "wie krijgt wat, wanneer en hoe?" (Lasswell, 1958). Waar het bij politiek gaat om te toebedeling van waarden, gaat het bij beleid om de stolling van de afweging van deze waarden, die we als samenleving belangrijk achten (Bekkers, 2012, p. 18). Een definitie van beleid luidt als volgt: "Het realiseren van bepaalde doelstellingen met behulp van bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde." (Hoogerwerf, 1987). Een meer recente definitie van beleid werd gegeven door Bovens, die beleid als volgt omschreef: "De poging van een bestuursorgaan om een maatschappelijke toestand. Doelgericht te beïnvloeden (sturing)." (2017, p. 51). De laatste component van de driehoek is sturing, de manier waarop een overheid stuurt hangt af van de twee andere componenten uit de driehoek: politiek en beleid. Sturing kan worden omschreven als de doelgerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context (in 't Veld, 1989). Politiek en beleid bepalen de speelruimte waarin een overheid mag sturen. Bekkers erkent dat alle componenten van deze driehoek elkaar kunnen beïnvloeden (2012, p. 19).

Het ontwikkelen van beleid kent een aantal fasen, het geheel van deze fasen wordt de beleidscyclus (afbeelding 1) genoemd. De beleidscyclus is: "een aaneenschakeling van een lange reeks van buitengewoon ingewikkelde bewerkingen, omvormingen en transformaties, waarbij doorgaans vele mensen, organisaties en organen zijn betrokken" (Geul, 1996). De beleidscyclus is op te delen in de volgende fasen: agendavorming, beleidsontwikkeling, besluitvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie (Bekkers, 2012, p. 20).



Afbeelding 1: de beleidscyclus volgens Bekkers (2012, p. 20)

In dit onderzoek is het niet relevant om verder in te gaan op de individuele beleidsfasen en wat deze inhouden. In de casus bij de gemeente Rotterdam zijn enkel de volgende beleidsfasen relevant: Beleidsvorming en beleidsimplementatie. Deze beleidsfasen zijn relevant, omdat de 'mismatch' in de

casus ontstaat op het snijvlak tussen deze twee beleidsfasen. Het is dus van belang om theoretische inzichten te onderzoeken over de verhouding tussen beleidsvorming en beleidsimplementatie.

Over beleidsimplementatie in relatie tot beleidvorming, is de afgelopen decennia een discussie gevoerd in de wetenschappelijke literatuur. Voordat deze discussie van start is gegaan is er weinig onderzoek gedaan naar beleidsimplementatie. De reden hiervoor is, dat beleidsimplementatie niet als een zelfstandig proces werd beschouwd, maar als een *'neutraal proces'* in de beleidscyclus (Hoppe & Van de Graaf, 1992). De publicatie van Pressman & Wildavsky: *"Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland"* (1973), kan worden gezien als startpunt van de discussie in de literatuur over beleidsimplementatie. Met de start van de discussie, kwam ook de eerste benadering van beleidsimplementatie tot stand: de top-down benadering. De dominante gedachte over beleidsimplementatie bij de top-down benadering is dat beleidsimplementatie een gevolg is van een besluit of beleidsvorming door een centrale autoriteit of actor (Pressman & Wildavsky, 1973). Bij de top-down benadering is een scheiding te herkennen tussen de beleidsfasen beleidsvorming en beleidsimplementatie. Het *'implementatiewerk'* komt in deze benadering neer op het zo effectief mogelijk uitvoeren van de gestelde beleidsdoelen door een centrale autoriteit of actor, welke voortkomen uit beleidsvorming en besluitvorming (Sabatier & Mazmanian, 1980). Zo gaven Meter en van Horn een top-down benadering definitie van beleidsimplementatie: *"policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions"* (1975, p. 447). Men was niet enkel positief over de top-down benadering, want er ontstond ook kritiek. De voornaamste kritiek op de top-down benadering richtte zich op de aanname dat beleidsimplementatie een administratief proces is wat kan worden gemanipuleerd door een niveau van centrale sturing. Zo geeft Matland aan dat de top-down benadering het politiek karakter van beleidsuitvoering onderschat (1995). Verder geven top-down critici aan dat het voor centraal beleidsvormende actoren onmogelijk is om controle uit te oefenen op beleidsimplementatie, omdat: *'De werking van de uitvoerende organisaties, door eigenschappen van de regeltoepassende, uitvoerende ambtenaren en door eigenschappen en reacties van tot medewerking en naleving te bewegen burgers'* (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, pp. 123-124).

Als tegenreactie op de top-down benadering is de bottom-up benadering ontstaan. Aanhangers van de bottom-up benadering pleitten voor een andere visie op beleidsimplementatie. Waar de top-down benadering ervanuit gaat dat er een vanzelfsprekende relatie bestaat tussen gestelde beleidsdoelen en beleidsuitkomsten, wordt deze relatie bij de bottom-up benadering niet meer als vanzelfsprekend beschouwd. Bij deze benadering houden de auteurs rekening met invloedrijke actoren en factoren op het proces van beleidsvorming en beleidsuitvoering. Zij stellen dat beleid moet worden vormgegeven op uitvoeringsniveau en niet op een centraal niveau (Matland, 1995), wat voor een duidelijke tegenstelling zorgt met de top-down benadering. Net als bij de top-down benadering ontstond er ook kritiek op de bottom-up benadering. De voornaamste kritiek op de bottom-up benadering was dat er geen fundamentele theorie ten grondslag lag aan deze benadering (Sabatier, 1986). Het tweede punt was, dat beleidsontwikkeling op uitvoerend niveau het democratische recht van de volksvertegenwoordiging ondermijnt (Matland, 1995).

Na verloop van tijd werd in deze discussie steeds meer een middenweg te worden gezocht. Het uitgangspunt dat beleidsimplementatie werd gestuurd (top-down) of zelf een dominante rol had in de beleidsvorming (top-down) werd steeds minder relevant. Diverse auteurs hebben geprobeerd om de beide benaderingen samen te brengen in een nieuwe benadering of zienswijze. Deze *'synthese'* wordt in de literatuur breed ondersteund, maar weinig auteurs zijn erin geslaagd om directe verbanden te leggen en invloedrijke factoren vast te kunnen stellen (Stewart, Hedge, & Lester, 2008), deze conclusie is recent nog bevestigd (Khan, 2016). Bij deze synthese tussen beide benaderingen van beleidsvorming en beleidsuitvoering is er overeenstemming dat de focus niet meer ligt op sturing vanuit een centraal orgaan of uitvoerende actoren of factoren, dit kan vanuit beide (Sabatier, 1986).

Er is geconcludeerd dat er verschillende benaderingen en zienswijze over de verhouding tussen beleidsvorming en beleidsimplementatie bestaan. De casus van de gemeente Rotterdam is

niet direct in te delen in een van de twee benaderingen (top-down of bottom-up), de casus kent aspecten en invloeden vanuit beide benaderingen. Het is dus niet relevant om succesfactoren uit een van de twee benaderingen, of van de synthese, te selecteren voor dit onderzoek. Om deze reden worden enkele succesfactoren uit verschillende benaderingen en eventueel andere theoretische inzichten geselecteerd. Deze geselecteerde factoren vormen uiteindelijk de theoretische basis voor het conceptueel model wat wordt gehanteerd voor het inductieve onderzoek.

## 2.2 Welke factoren zijn van invloed op beleidsimplementatie?

Zoals is geconstateerd, is de casus van de gemeente Rotterdam niet in een van de twee dominante theoretische benaderingen te plaatsen. De casus wordt vanuit beide perspectieven gestuurd en past daarom 'het beste' bij een mogelijk synthese tussen de twee benaderingen (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). In de vorige paragraaf is eveneens geconcludeerd dat er een gebrekkige doorontwikkeling heeft plaatsgevonden van deze zienswijze (Khan, 2016). Om via deze theoretische verkenning een 'begin' conceptueel model te formuleren worden er succesfactoren uit de verschillende benaderingen geselecteerd, maar ook uit andere theoretische benaderingen. Naast deze theoretische verkenning heeft er ook een empirisch vooronderzoek plaatsgevonden, in dit vooronderzoek is naar voren gekomen dat er ook kan worden verwacht dat er factoren buiten de beleidsimplementatie literatuur relevant blijken. In het restant van dit hoofdstuk worden de succesfactoren gepresenteerd die de basis van het conceptueel model vormen voor dit onderzoek.

### Organisatie factoren

In dit 'begin' conceptueel model zijn er twee typen succesfactoren. De eerste typen succesfactoren zijn organisatiefactoren, dit zijn factoren die betrekking hebben op de organisatie waar het onderzoek wordt uitgevoerd. De tweede typen succesfactoren zijn persoonlijke factoren, dit zijn factoren die betrekking hebben op de personen in de casus.

### Organisatievoorwaarden

Het karakter van dit onderzoek richt zich op het interne proces van beleidsvorming en beleidsimplementatie. Vanwege dit feit is het belangrijk om te onderzoeken of de organisatie van de gemeente Rotterdam dit proces kan faciliteren en of de 'randvoorwaarden' voor dit proces aanwezig zijn. Uit de top-down benadering zijn een aantal factoren geselecteerd die als succesfactor worden verwacht voor dit proces. Ten eerste is de factor middelen geselecteerd voor dit onderzoek. Pressmann & Wildavsky concludeerde al vroeg in de discussie over beleidsimplementatie dat de beschikking over voldoende middelen een belangrijke succesfactor is (1) (1973). De veronderstelling dat het belangrijk is dat er voldoende middelen en capaciteit aanwezig is, werd bevestigd door latere onderzoeken en door de verschillende benaderingen (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Ten tweede is het belangrijk dat er concreet is gemaakt op welke wijze de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld in het proces (2) (Pressmann & Wildavsky, 1973). Ten derde constateerden Sabatier en Mazmanian dat het noodzakelijk is dat beleidsdoelen helder en consistent zijn beschreven (3) (1980).

### Organisatiecultuur

De factor organisatiecultuur is de enige factor die niet direct voortkomt uit een van de benaderingen over beleidsimplementatie. Uit het vooronderzoek is geconstateerd, dat de inkoopteams en het implementatieteam te werk gaan vanuit verschillende afdelingen en teams. Dit invloed heeft op het proces van beleidsvorming en beleidsuitvoering. Organisatiecultuur kan als volgt worden gedefinieerd: *"a pattern of shared basic assumptions that the group learned as it solved its problems of external adaption and internal integration, which has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think, and feel in relation to those problems"* (Schein, 2010, p. 18). Schein veronderstelt dat er drie niveaus zijn die van invloed zijn op de organisatiecultuur (2010). De artefacten veronderstellen het zichtbare gedrag van

een organisatie (1), enkele voorbeelden zijn: de taal van de organisatie, de stijl van de organisatie of andere zichtbare rituelen. Het tweede niveau zijn de aangenomen overtuigen en waarden (2), dit zijn de strategieën, doelstellingen en filosofieën van de organisatie of het desbetreffende team of afdeling binnen de organisatie. Het derde niveau zijn de onderliggende basisveronderstellingen (3), dit betreft de stilzwijgende overtuigingen en waarden.

### Persoonlijke factoren

Vanuit de literatuur over beleidsimplementatie zijn er ook een aantal persoonlijke factoren die een succesfactor bleken voor beleidsimplementatie: handelingsvrijheid en eigenaarschap.

### Handelingsvrijheid

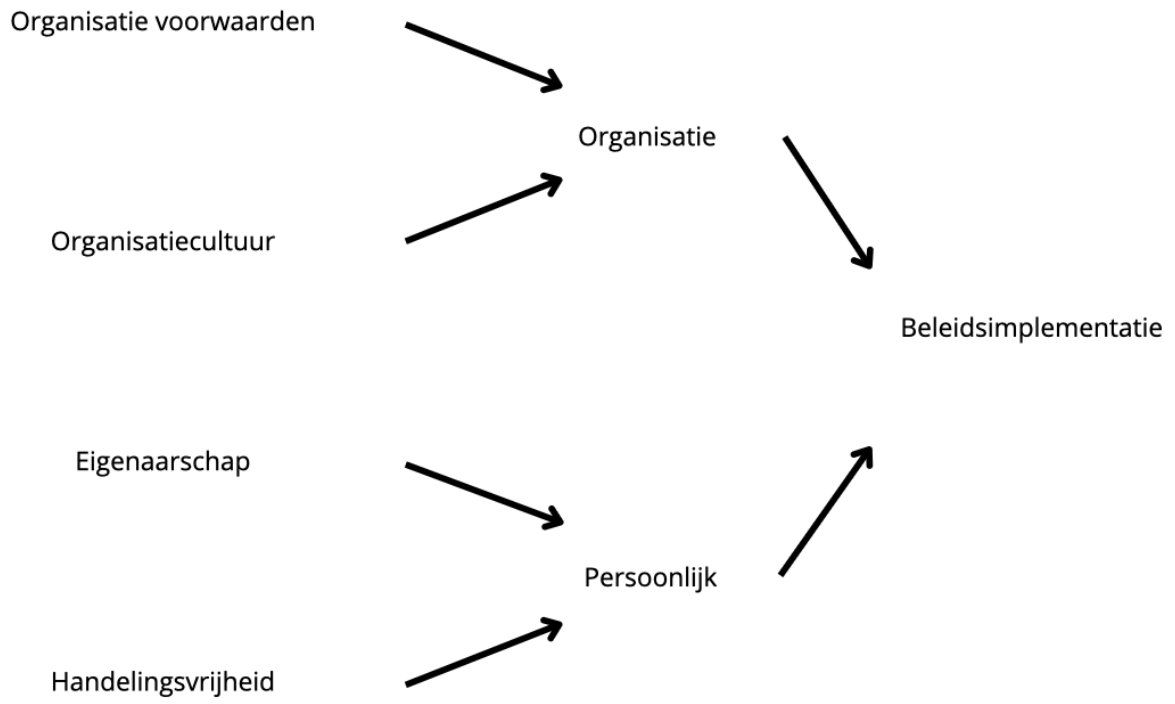
Een belangrijk concept wat dominant is in de bottom-up benadering was de 'street-level bureaucrat (SLB)', oftewel de werknemers van publieke organisaties die in de frontlinie werkzaam zijn (Lipsky, 1980). In het kader van de bottom-up benadering beschikken deze SLB'ers over een belangrijke positie in het beleidsimplementatieproces. Volgens Lipsky is de beschikking over handelingsruimte een belangrijke factor voor succesvolle beleidsimplementatie, omdat werknemers in de uitvoering op deze manier naar hun inzichten en kennis kunnen handelen (1980). Recentelijk onderzoek wijst uit dat er diverse subfactoren verbonden zijn aan de handelingsvrijheid die uitvoerenden hebben of ervaren. Zo onderschrijven Jewell en Glaser zes factoren die een positieve invloed hebben op de mate van discretionaire ruimte (2006): gezag (1), rolverwachtingen (2), werkdruk (3), klantencontact (4), kennis en expertise (5) en beloningen (6) (2006).

### Eigenaarschap

Een van de weinige factoren, die is vastgesteld in onderzoek naar de synthese tussen de top-down benadering en de bottom-up benadering, is eigenaarschap (Brynard, 2009). Eigenaarschap kan als volgt worden gedefinieerd: "a perceived state of belonging to, and responsibility for, a policy implementation programma" (Brynard, 2009). Brynard pleit ervoor dat eigenaarschap een belangrijke factor is die het beleidsimplementatieproces positief beïnvloedt (2009). Eigenaarschap is in het conceptueel model opgenomen, omdat het volgens Brynard zorgt voor betrokkenheid op verschillende niveaus van het proces (2009). Dit betekent dat eigenaarschap zorgt voor betrokkenheid bij de het politieke karakter van een beleidsvorming en beleidsimplementatieproces, maar ook op uitvoeringsniveau. Brynard heeft diverse subfactoren geselecteerd die het gevoel van eigenaarschap positief beïnvloeden (2009): (positief) vertrouwen, motivatie, normen en waarden, leiderschap en managementstyle. In dit onderzoek worden de subfactoren meegenomen: vertrouwen (1), motivatie (2) en normen en waarden (3). Er is voor deze factoren gekozen, omdat ze betrekking hebben op de persoonlijke ervaringen van de respondenten.

### Conceptueel model

Onderstaande afbeelding (afbeelding 2) geeft het 'begin' conceptueel model weer. Dit model wordt gebruikt als theoretische basis voor het inductieve onderzoek. Dit onderzoek wordt in het volgende hoofdstuk verder toegelicht.



Afbeelding 2: het 'begin' conceptueel model

### 3. Methodologie

Dit hoofdstuk bevat de methodologische verantwoording van dit onderzoek. In dit hoofdstuk wordt allereerst toegelicht op welke wijze het onderzoek is opgezet en welke instrumenten hierbij zijn toegepast. Daarna wordt toegelicht hoe de verkregen data wordt geanalyseerd en welke maatregelen zijn genomen om het onderzoek zo valide en betrouwbaar mogelijk te houden. In hoofdstuk 4 wordt per interviewronde de operationalisatie weergegeven, voordat de analyse wordt uitgevoerd.

#### 3.1 Onderzoeksontwerp & onderzoeksmethode

Om de succes- en faalfactoren van de implementatie van de organisatiestructuur bij de gemeente Rotterdam betreffend het ontwikkelen en implementeren van het beleidsplan: 'heel de stad' te identificeren, is er gekozen voor een inductief onderzoeksontwerp. Bij inductief wordt gezocht naar kenmerken of oorzaken van een probleem (observatie) in de situatie waarin het zich voordoet (Thiel, 2015, p. 36). Het doel van inductief onderzoek is om vanuit de empirische observatie een theorie te ontwikkelen. Vanuit de verkenning in de literatuur (hoofdstuk 2) is er een conceptueel model opgesteld, het is belangrijk om te vermelden dat dit onderzoek niet bedoeld is om dit ontwikkelde model te testen op de casus van de gemeente Rotterdam. Dit 'begin' conceptueel model biedt een basis voor het empirische onderzoek bij de gemeente Rotterdam. Dit conceptueel model is opgesteld om de nodige basis te bieden voor de observatie en het hierbij gekozen onderzoeksinstrument.

Om de succes- en faalfactoren in de casus te kunnen identificeren is er gekozen voor een onderzoeksontwerp waarbij er twee interviewrondes zijn. Op deze manier kan er na de eerste ronde interviews worden geanalyseerd welke succes- en faalfactoren uit het 'begin' conceptueel model kunnen worden bevestigd of ontkracht, en kunnen er nieuw gevonden succes- en faalfactoren verder worden onderzocht in de tweede interviewronde. Daarnaast kan er na afloop van de tweede interviewronde verder worden geanalyseerd welke succes- en faalfactoren relevant blijken en kan het 'definitieve' conceptueel model worden opgesteld.

In dit onderzoek is ervoor gekozen om het onderzoek uit te voeren via interviews: *"een interview is een gesprek waarin de onderzoeker, door vragen te stellen aan een of meer personen (respondenten), informatie verzamelt over het onderzoeksontwerp"* (Thiel, 2015, p. 114). In dit onderzoek worden twee typeninterviews gecombineerd: open interview en semigestructureerd interview. Er is gekozen voor een combinatie, omdat het type interview in dit onderzoek tweeledig is. In de eerste plaats worden respondenten gevraagd naar hun ervaringen en wordt geobserveerd of 'nieuwe' succes- en faalfactoren benoemen (open interview). In de tweede plaats worden de respondenten gevraagd naar de eerder geselecteerde succes- en faalfactoren (semigestructureerd interview). Bij een open interview staat alleen de beginvraag van de onderzoeker aan de respondent centraal, het is dus een open vraag (Thiel, 2015, p. 114). In dit onderzoek is het open interview gedeelte opgenomen in de topic list (bijlagen 2 en 3), de vraag die hierbij centraal staat is: *'Hoe heeft u uw functie en het proces in het algemeen ervaren? En wat ging hierbij goed? En wat kan hierbij beter?'*. Een semigestructureerd interview is een gesprek aan de hand van een interviewhandleiding of topic list. In deze topic list zijn de geselecteerde factoren uit het model opgenomen, waarbij vragen zijn geformuleerd die worden gesteld aan de respondent om te zien of de respondent over de factor te achterhalen.

#### 3.2 Onderzoekspopulatie & steekproef

Dit onderzoek richt zich op het proces van ontwikkelen en implementeren van het beleidsplan: 'heel de stad', bij de gemeente Rotterdam. De focus van dit onderzoek richt zich op het snijvlak tussen beleidsvorming en beleidsimplementatie, de onderzoekspopulatie van dit onderzoek is dan ook niet de gehele beheersingsstructuur, maar de werknemers die betrokken zijn bij 'dit snijvlak'. Door te kiezen voor respondenten op basis van specifieke kenmerken, is er sprake van een selecte steekproef (Thiel, 2015, p. 58). In dit onderzoek zijn de respondenten geselecteerd op basis van hun

betrokkenheid bij de ontwikkeling en implementatie van het beleidsplan. Om de meest relevante respondenten te selecteren is er gebruik gemaakt van een sleutelpersoon: *‘zij bezetten een bepaalde positie in de onderzoekssituatie waardoor ze weten welke respondenten geschikt en/of beschikbaar zijn voor de onderzoeker’* (Thiel, 2015, p. 116). Daarnaast zijn er met diverse respondenten binnen dit proces en andere sleutelfiguren kennismakingsgesprekken afgelegd, waardoor de onderzoeker zelf instaat was om afwegingen te maken m.b.t. het selecteren van respondenten.

In de eerste interviewronde zijn 7 respondenten gesproken, in de tweede interviewronde zijn 9 respondenten gesproken. Bij het indelen van de respondenten in de interviewrondes is enkel rekening gehouden met dat er geen scheve verdeling ontstaat tussen de rondes. Op deze manier is ervoor gezorgd dat in beide rondes een evenredige verdeling is geweest tussen de functies van de respondenten. De respondenten in dit onderzoek zijn anoniem gehouden, dit is gerealiseerd door het opstellen en laten invullen van een toestemmingsformulier. Onderstaand is een verdeling te vinden van de respondenten van dit onderzoek (afbeelding 3). Op basis van het vooronderzoek en gesprekken met de sleutelpersoon is besloten om met name de spoorleiders te interviewen, omdat zij zich bevinden op het snijvlak tussen beleidsvorming en beleidsimplementatie. Een spoorleider is een projectleider voor een inhoudelijk spoor. Een spoorleider inkoop welzijn is ‘kartrekker’ van het spoor welzijn wat betreft het inkopen van dit onderwerp, dus een spoorleider welzijn implementatie is ‘kartrekker’ van de implementatiewerkzaamheden van dit spoor. Verder zijn er nog andere ‘hoofrolspelers’ gesproken die zich bezighouden met het managen of sturen van of op de sporen.

Inkoopteams (beleid)	Implementatieteam	Stuurgroep
Spoorleiders (6)	Implementatiemanagers (alle vier de sporen) (2)	Opdrachtgever (2)
Projectsecretaris inkoopspoor	Spoorleiders implementatie (3)	Afdelingshoofd (1)
Inkoper	Projectsecretaris implementatieteam	
Beleidsadviseur (1)	Implementatiemanager (extern) (1)	
	Communicatieadviseurs	
	ICT-projectleiders	
	Kwaliteitsmedewerkers	
	Medewerkers stedelijke loketten	
	Contractmanagement	

Afbeelding 3: De verdeling van de respondenten

### 3.3 Dataverzameling & data-analyse

Dit onderzoek bestaat enkel uit een kwalitatief onderzoek, wat betekent dat de verzamelde data bestaat uit niet-numerieke en ongestructureerde data (Thiel, 2015, p. 164). Om de data systematisch en correct te verwerken zijn er een aantal maatregelen genomen. Voordat het dataverzamelingsproces is gestart, is de opnameapparatuur getest en is de opgestelde topic list met een expert doorgenomen. Om de interviews uiteindelijk te kunnen analyseren, is er een transcript van alle afgenomen interviews gemaakt: *‘een letterlijke weergave wordt ook wel een transcript genoemd en bevat de uitgeschreven tekst van een interview’* (Thiel, 2015, p. 119). Na het opstellen van de transcripten zijn deze gearchiveerd om de data gemakkelijk te kunnen vinden, hiervoor is het programma AtlasTi gebruikt. Dit programma is niet enkel gebruikt ter archivering, maar ook voor de analyse.

Om de verkregen data te analyseren is het proces van coderen toegepast: *‘een code is een manier om heel beknopt te kunnen weergeven waar een bepaalde kwalitatieve data-eenheid betrekking op heeft’* (Saldana, 2012). In dit onderzoek zijn op twee verschillende manieren de codes gegenereerd. De eerste manier is het overnemen van de topic list die is opgesteld voor de eerste



interviewronde en deze factoren benoemen tot codes. De tweede manier is het geleidelijk ontwikkelen van nieuwe codes bij herkenning van nieuwe succes- en faalfactoren, dit wordt ook wel open coderen genoemd (Thiel, 2015, p. 170). Na het coderen van alle transcripten en het afronden door het coderingsschema, is er over gegaan op axiaal coderen: *“In deze fase richt de onderzoeker zich op het vinden van patronen in de gebruikte codes”* (Thiel, 2015, p. 172). Door het toepassen van axiaal coderen is er in dit onderzoek uiteindelijk een scheiding aangebracht tussen de verschillende soorten succesfactoren (Bijvoorbeeld: organisatie, persoonlijk).

### 3.4 Betrouwbaarheid & validiteit

De betrouwbaarheid van een onderzoek staat voor de nauwkeurigheid en consistentie van de gemeten variabelen en heeft betrekking op dat de onderzoeksresultaten niet toevalligerwijs gevonden zijn, maar systematisch (Thiel, 2015, p. 60). De betrouwbaarheid van dit onderzoek kan als voldoende worden beschouwd. Echter is er een belangrijk aspect wat de betrouwbaarheid van dit onderzoek (negatief) kan beïnvloeden. Dit volledige onderzoek is uitgevoerd, geanalyseerd en geschreven door een onderzoeker. Dit gegeven maakt de conclusie dat de onderzoeksresultaten in elk geval hetzelfde zouden zijn fragiel. Er zijn diverse maatregelen genomen om de mogelijke bias van de onderzoeker te beperken. Zo is er uitvoerig aandacht besteed aan een correcte operationalisatie (hoofdstuk 4) van het onderzoeksinstrument. Bij het selecteren van de respondenten is er een sleutelpersoon geraadpleegd, waardoor de meest relevante binnen dit proces zijn geïnterviewd en is er een grote steekproef kunnen trekken. Daarnaast zijn de nieuw verkregen codes gedurende de data-analyse opnieuw toegepast op de eerder geanalyseerde interviews.

De interne validiteit betreft de geldigheid van het onderzoek, het gaat hierbij om de vraag: heeft onderzoeker echt het effect gemeten wat hij wilde meten? (Thiel, 2015, p. 61). De interne validiteit kan als voldoende worden beschouwd. De inductieve onderzoeks aanpak heeft ervoor gezorgd dat er gedurende het onderzoek nader in is kunnen gaan op de casus, waardoor er naar voren is gekomen wat in dit onderzoek niet relevant is. Door systematisch coderen van de verkregen data is er bijgedragen aan de interne validiteit.

De externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek, het gaat hierbij om de vraag: gelden de gevonden resultaten ook voor andere personen, instituties, tijden en plaatsen? (Thiel, 2015, p. 62). De externe validiteit is in de meeste gevallen laag. Dit onderzoek is specifiek gericht op de casus van de gemeente Rotterdam en dat maakt de externe validiteit laag. Er zijn wel gevallen denkbaar, waarbij dit onderzoek wel over externe validiteit beschikt. Er kan worden verondersteld dat bij andere grote gemeenten in Nederland eenzelfde proces zich afspeelt, in dit geval zou dit onderzoek wel een bepaalde mate van externe validiteit bevatten.

## 4. Resultaten

Dit resultaten hoofdstuk is in verschillende gedeeltes opgedeeld. In de methodologie is toegelicht dat er in dit onderzoek gebruik wordt gemaakt van twee interviewrondes. Dit zorgt voor fasering in de opbouw van dit hoofdstuk. Op basis van de eerste interviewronde wordt allereerst geanalyseerd of het 'begin' conceptueel model, dat voortkwam uit het vooronderzoek en de eerste literatuurverkenning stand kan houden of dat dit model (deels) moet worden aangepast. Vervolgens wordt de tweede interviewronde geanalyseerd en wordt er gekeken of het 'tussentijdse' model wat is opgesteld voor de tweede ronde stand kan houden of moet worden aangepast. Voordat de analyses beginnen wordt eerst de operationalisatie weergegeven.

Variabele	Dimensies	Indicator
<b>Organisatievoorwaarden:</b> Een verzameling van organisatievoorwaarden geselecteerd vanuit de top-down benadering van beleidsimplementatie	Ondersteunende documenten (1) Verantwoordelijkheden en bevoegdheden (2) Middelen (3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De werknemer vindt de beschreven plannen en doelstellingen helder en consistent beschreven. De werknemer beoordeelt concreet beschreven plannen en doelstellingen als een succesfactor.</li> <li>- De werknemer weet wie voor welke taak verantwoordelijk en bevoegd is in het implementatieproces. De werknemer beoordeelt duidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden als een succesfactor.</li> <li>- De werknemer vindt dat er genoeg beschikking is over de nodige middelen (budget, juridisch en andere expertise). De werknemer beoordeelt dat genoeg middelen een succesfactor is.</li> </ul>
<b>Organisatiecultuur:</b> <i>"A Pattern of of basic assumptions. Invented, discovered or developed by a given group as it learns to cope with its problems of external adaption and internal integration. That had worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think, and feel in relation to those problems"</i> (Schein, 2010)	Artefacten (zichtbaar gedrag) (1) Beleden waarden (Strategieën, doelstellingen en filosofieën) (2) Onderliggende basisveronderstellingen (aangenomen overtuigen) (3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De werknemer vindt dat de artefacten tussen beleid en implementatie overeenkomstig zijn. De werknemer vindt dat overeenkomende artefacten een succesfactor zijn.</li> <li>- De werknemer vindt dat de beleden waarden tussen beleid en implementatie overeenkomstig zijn. De werknemer vindt dat overeenkomende beleden waarden een succesfactor zijn.</li> <li>- De werknemer vindt dat de onderliggende basisveronderstellingen overeenkomstig zijn. De werknemer vindt dat overeenkomende onderliggende basisveronderstellingen een succesfactor zijn.</li> </ul>
<b>Handelingsvrijheid:</b> <i>"Werknemers in de publieke sector die bij de</i>	Gezag (1) Rolverwachtingen (2) Werkdruk (3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De werknemer heeft de mogelijkheid om het implementatieproces te</li> </ul>

<p><i>uitoefening van hun werk rechtstreeks contact hebben met burgers en over een aanzienlijke vrijheid beschikken bij de uitvoering van hun werk</i> "(Lipsky, 1980)</p>	<p>Klantencontact (4) Kennis en expertise (5) Beloningen (6)</p>	<p>beïnvloeden, en beoordeelt dit als een succesfactor.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De werknemer heeft een duidelijk beeld van zijn rol en wat hierbij verwacht wordt, en beoordeelt dit als een succesfactor.</li> <li>- De werknemer ervaart niet te veel werkdruk, en beoordeelt als een succesfactor</li> <li>- De werknemer is in staat om een kwalitatieve relatie met klanten te onderhouden, en beoordeelt dit als een succesfactor</li> <li>- De werknemers vindt dat hij voldoende vaardigheden en competenties bezit voor de functie, en beoordeelt dit als een succesfactor.</li> <li>- De werknemer is intrinsiek gemotiveerd, en niet voor extrinsieke beloningen, en beoordeelt dit als een succesfactor.</li> </ul>
<p><b>Eigenaarschap:</b> <i>"Een waargenomen staat van behoren tot, en verantwoordelijkheid voor, een beleidsuitvoering Programma"</i> (Brynard, 2009)</p>	<p>Vertrouwen in collega's (1) Enthousiasme/ Motivatie (2) Normen en waarden (3)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De werknemer heeft vertrouwen in collega's, en beoordeelt dit als een succesfactor</li> <li>- De werknemer is enthousiast en gemotiveerd om zich in te zetten, en beoordeelt dit als een succesfactor.</li> <li>- De werknemer vindt dat zijn normen en waarden overeenkomen met de gemaakte beleidskeuzes, en beoordeelt dit als een succesfactor.</li> </ul>

## 4.1 Eerste ronde

### Organisatievoorwaarden

In het theoretische vooronderzoek zijn er een aantal organisatievoorwaarden geselecteerd. Eerst wordt geanalyseerd of de organisatievoorwaarden op individueel niveau van invloed zijn op het proces. Vervolgens wordt geanalyseerd of de organisatievoorwaarden als geheel van invloed zijn op het proces.

### Middelen

Een klein gedeelte van de respondenten (n=2) gaf aan dat zij problemen hebben ervaren met de financiële middelen van het proces. Dit zijn echter geen problemen die tot definitieve tekorten hebben geleid, enkel tot vertraging en onzekerheid: *"Ja, zeker, we hebben wel met de financiën dat het soms wat lastig ging, omdat er dan nieuwe medewerkers op zaten, dus daar hebben we samen ook gesprekken over gehad. Het is altijd mogelijk, ook als er vanuit de aanbieder nu wat blijkt, bijvoorbeeld bij een van de huizen van de wijk of met Fte om daar gesprekken over te voeren."* (Respondent 3, 2022). Volgens de respondenten was verder alle benodigde expertise aanwezig (juridisch, inkoop en ICT). Een groot gedeelte van de respondenten (n=5) gaf aan dat er wel een ander probleem was m.b.t. de beschikbare middelen. De respondenten stelden aan dat de teams problemen hebben ervaren door het hoge personeelsverloop tijdens het proces. Volgens de

respondenten duurde het lang voordat er vervanging was geregeld en zorgde dit voor vertragingen of voor onzekerheid. Bij de respondenten was er wel begrip voor de lastige situatie voor de capaciteit: *“Dus ik zie ik denk dat het grootste probleem in personele capaciteit heeft gezeten en de vraag is dan even: Moet je dat altijd met meer middelen oplossen? Want we hebben natuurlijk bijvoorbeeld wel geworven, en we hebben toen voor die zwangerschap van die projectleider vanuit ons team wel tijdelijk, dus iemand anders gewoon in kunnen zetten. Maar ja, die bleek uiteindelijk ook niet geschikt zijn voor de rol. Dus het is ja, het is ook niet altijd een kwestie van meer. Dat je wel geld hebt om mensen aan te nemen lost niet altijd een probleem op, want die hebben dan weer niet de juiste kennis.”* (Respondent 5, 2022).

### Ondersteunende documenten

Na afloop van de eerste interviewronde bestond er nog veel onduidelijkheid over de ondersteunende documenten. Een gedeelte van de respondenten (n=4) gaf wel aan dat de ondersteunende documenten op een bepaalde manier niet volledig zijn of tekortschieten: *“Wij hebben dat, dat merk je ook in relatie tot onze samenwerking met de afdeling inkoop die ons processen eigenlijk de aanbestedingswet begeleiden, dat we dat aan de voorkant niet goed genoeg hebben beschreven in onze projectaanpak. Dus dat is echt een aandachtspunt voor de groep.”* (Respondent 4, 2022). Een duidelijk inzicht dat is verkregen tijdens de eerste ronde is, dat de ondersteunende documenten niet voldoende ondersteuning bieden gedurende het complexe proces vanwege het feit dat dit een dynamisch proces is. Tijdens de interviews is gebleken dat deze niet adequate, ondersteunende documenten hebben geleid tot enige onzekerheid of vertraging.

### Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden dachten de respondenten niet eenzijdig. Een aantal respondenten (n=3) veronderstelden fricties te hebben ervaren op dit gebied. Wel waren de respondenten (n=7) het erover eens dat de verantwoordelijkheden & bevoegdheden in grote lijnen duidelijk moeten zijn. Meerdere respondenten gaven ook aan dat het vanaf het begin nog niet duidelijk was hoe de verantwoordelijkheden en bevoegdheden waren verdeeld, maar dit later wel doorkregen: *“Nou nee, in het begin niet, maar via via kom je er wel achter, bijvoorbeeld, maar dat was wel een beetje zoeken merkte ik.”* (Respondent 6, 2022). Een klein gedeelte van de respondenten (n=2) gaf ook aan dat op organisatieniveau de verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet duidelijk waren: *“Aan de andere kant krijgen we ook soms het gevoel dat er besluiten werden genomen zonder cluster mo meer te betrekken. Dat het echt dingen van juristen alleen daar toen en toen werd wel duidelijk van hier moeten we echt duidelijker met elkaar afspreken van hoe we hier met elkaar samen werken en hoe wordt er beslissingen genomen en wie worden er betrokken. Vanuit welke rol? Dat hadden we aan de voorkant niet goed genoeg beschreven.”* (Respondent 4, 2022).

### Samenvatting organisatievoorwaarden

Over het algemeen gezien lijken de organisatievoorwaarden als randvoorwaarden te fungeren voor dit proces. Het is belangrijk dat de behandelde factoren aanwezig zijn, om een mate van vastigheid te bieden. Om meer inzicht te krijgen in deze ‘organisatievoorwaarden’ worden ze ook in het volgende model behandeld. In het volgende model worden de organisatievoorwaarden wel anders ingedeeld, maar dit wordt verder toegelicht in de uiteenzetting van het nieuwe model aan het einde van dit hoofdstuk.

### Organisatiecultuur

Het concept organisatiecultuur is als enige concept geselecteerd wat niet direct voortkomt uit de beleidsuitvoering literatuur. Ten eerste wordt geanalyseerd of de organisatievoorwaarden op individueel niveau van invloed zijn op het proces. Ten tweede wordt geanalyseerd of de organisatiecultuur in zijn geheel van invloed is op het proces.

## Artefacten

Een gedeelte van de respondenten (n=2) gaf aan dat er wel verschillen zitten in de artefacten tussen de inkoopteams en het implementatie team. Zo veronderstelde een respondent het volgende: *“Ik denk dat het vertragend werkt, soms omdat ze gewoon andere taal spreken”* (Respondent 1, 2022), maar ook: *“Aan de andere kant merk ik dat het dus niet direct aanspreken, maar escaleren, een stukje cultuur is binnen beleid, en binnen de uitvoering is de cultuur meer direct.”* (Respondent 7, 2022). Er kan echter op basis van de eerste interviewronde niet worden geconcludeerd dat dit soort verschillen van grote invloed zijn geweest, de meerderheid van de respondenten (n=5) gaf geen aanleiding om te kunnen concluderen dat er een verschil in artefacten is herkend wat heeft geleid tot frictie.

## Aangenomen overtuigingen

Een groot gedeelte van de respondenten (n=5) gaf aan dat zij momenten hebben ervaren waarin de verschillen in de doelstellingen of belangen ter sprake kwamen tussen de inkoopteams en het implementatieteam. Dit leidde echter niet tot frictie, de respondenten zagen dit verschil als vanzelfsprekend door het diverse inhoudelijke karakter van de functies:

*“Volgens mij hebben we allebei het beste voor ogen. Dat moet je denk ik, in het vizier houden en misschien ook wel benoemen. We willen het beste, alleen soms hebben wij tegenstrijdige belangen en waar kun je elkaar nou vinden of hoe kun je elkaar toch vinden?”* (Respondent 1, 2022). Een andere respondent bevestigde deze constatering: *“Nee, ik had wel eigenlijk altijd het gevoel dat iedereen, dat we vanuit hetzelfde vertrekpunt en zelfde doel aan het werk zijn. Ik heb eigenlijk nooit ervaren van ze willen niet meewerken of dat dat andersom werd gedacht, naar ons toe.”* (Respondent 4, 2022).

## Onderliggende basisveronderstellingen

In deze interviewronde is er nog te weinig data verzameld over de onderliggende basisveronderstellingen. Een van de respondenten gaf daarentegen een duidelijk signaal over de kloof tussen de inkoopteams en het implementatieteam: *“Maar het besef is er niet, dat er ook 100 collega's van ons zijn die bij de burger thuiskomen, die een gesprek voeren met kwetsbare zorgbehoevende Rotterdammers en dat dat hele hele nare gesprekken zijn als je moet gaan snijden in hun ondersteuning, en niet alleen voor hen, voor de, maar ook voor hun omgeving, voor de kinderen, voor mantelzorgers voor, want alles wat de gemeente niet aan zorg levert, dat moet worden opgevangen door het eigen netwerk. Dus dat zijn hele complexe gesprekken. Je kan er niet zo één op één verwachten dat zo'n maatregel ook zo uitpakt, dus ja echt weer een stukje kloof wat er zit.”* (Respondent 7, 2022).

## Samenvatting organisatiecultuur

Na de eerste interviewronde kan worden geconcludeerd dat het opnemen van organisatiecultuur in het conceptueel model een treffende keuze is geweest. Over de verschillende niveaus, en de organisatiecultuur in het geheel, hadden de respondenten veel op te merken. Wat vastgesteld kan worden is, dat er verschillen merkbaar zijn tussen de inkoopteams en het implementatieteam, maar dat in de meeste gevallen niet heeft geleid tot fricties. Wel kan worden gesteld dat, vooral bij het ontbreken aan bewustzijn en begrip voor elkaar, het de samenwerking beïnvloedt. Om deze reden wordt de organisatiecultuur in het volgende model meegenomen als factor van invloed op samenwerking.

## Handelingsvrijheid

Ten eerste wordt geanalyseerd of de subfactoren van handelingsvrijheid op individueel niveau van invloed zijn op het proces. Ten tweede wordt geanalyseerd of handelingsvrijheid in zijn geheel van invloed is op het proces.

### Gezag (invloed)

Nagenoeg alle respondenten (n=6) hebben een grote mate van gezag ervaren: *“als projectleider kan je een enorme bijdrage leveren door de juiste verbindingen te leggen, mensen te zien en te horen en op de juiste plek te zetten en te schakelen met het management als het beter kan of juist goed gaat. Dus ik heb het idee dat ik in die drie maanden best wel een hele grote impact gehad en dat je dan heel veel kan betekenen voor de komende zes tot tien jaar.”* (Respondent 3, 2022). Deze respondenten gaven ook aan dat een bepaalde mate van invloed noodzakelijk is om hun werk goed uit te kunnen voeren.

### Rolverwachtingen

Een klein gedeelte van de respondenten (n=2) veronderstelden aan dat zij hun huidige functie binnen het proces (deels) anders hadden verwacht. Volgens deze respondenten, en de overige respondenten, heeft de rolverwachting niet bijgedragen aan de handelingsvrijheid.

### Werkdruk

Alle respondenten (n=7) erkenden dat de werkdruk hoog is. Volgens de respondenten resulteerden deze, soms tijdelijke, hoge werkdruk echter niet in problemen of een minder kwaliteit van geleverd werk.

### Klantencontact

Het klantcontact bleek tijdens de eerste interviewronde niet relevant te zijn voor dit onderzoek. Er is ook geen andere relevantie bij deze subfactor weten te constateren.

### Kennis en expertise

Alle respondenten (n=7) hebben ontkracht dat kennis en expertise een directe invloed hebben op hun handelingsvrijheid. De rol van kennis en expertise speelt in dit onderzoek wel een belangrijke rol. De respondenten (n=7) lieten weten dat dit vraagstuk van beleidsvorming en beleidsimplementatie vraagt om bepaalde expertise of al eerder opgedane ervaring: *“ik heb ook wel gemerkt dat ik al mijn kennis en ervaring, zeg maar van de jaren daarvoor nodig gehad om dat goed te kunnen doen. En zeg maar, je moet het team kunnen aansturen een projectteam en dan heb je wel ook kennis voor nodig, van hoe, hoe, hoe doe je dat, hoe betrek je een team? Hoe stuur je een team aan? Dus je hebt managementvaardigheden nodig. En ja, je moet beslissingen durven nemen, je hebt ook daadkracht wel nodig om om tot besluiten te kunnen komen.”* (Respondent 2, 2022).

### Beloningen

De beloningen bleken tijdens de eerste interviewronde niet relevant te zijn voor dit onderzoek. Er is ook geen andere relevantie bij deze subfactor weten te constateren.

### Samenvatting handelingsvrijheid

Het concept handelingsvrijheid kan in zijn geheel niet worden getypeerd als succesfactor. Hiervoor zijn er te veel subfactoren niet van invloed geweest op de handelingsvrijheid van de respondenten. De subfactoren gezag (invloed) en kennis en expertise zijn door het grootste gedeelte van de respondenten ervaren als succesfactoren. Deze subfactoren worden dan ook als individuele factoren meegenomen naar het volgende model. De subfactor rolverwachting heeft in de praktijk een sterke relatie met de verantwoordelijkheden en bevoegdheden, deze twee factoren worden in het volgende model dus ook samengevoegd. De subfactor werkdruk werd door de respondenten bevestigd als factor van invloed, maar paste niet direct onder het concept handelingsvrijheid. Werkdruk wordt om deze reden onder middelen/capaciteit in het volgende model. De subfactoren klantcontact en beloningen worden niet meegenomen in het volgende model, omdat deze geen enkele relevantie hebben aangetoond.

## Eigenaarschap

Ten eerste wordt geanalyseerd of de subfactoren van eigenaarschap op individueel niveau van invloed zijn op het proces. Ten tweede wordt geanalyseerd of eigenaarschap in zijn geheel van invloed is op het proces.

## Motivatie

Alle respondenten gaven aan gemotiveerd te zijn om het proces tot een goed einde te brengen. Er liggen verschillende argumenten ten grondslag voor deze motivatie. Zo waren respondenten gemotiveerd, omdat zij het belang van de Rotterdammers in ogenschouw hadden (n=2): *“Het en laten we eerlijk zijn, bij de overheid werk je niet voor geld, maar voor bepaalde innerlijke waarden. Nou, die heb ik net zo. Dit is iets wat heel veel kwetsbare Rotterdammers aangaat, waarmee we echt wel een verschil kunnen maken. Met dien verstande, en daar komt mijn andere klus bij, dat het ook wel houdbaar moet zijn en realistisch qua middelen die we als gemeente hebben, en daarom om dus echt het maximale uit iedere euro belastinggeld te halen, nou dat waar de Rotterdammers die het meest kwetsbaar zijn, hun profijt bij hebben, dat, dat vind ik wel echt heel belangrijk om daaraan bij te dragen en dat kan heel erg in deze klus.”* (Respondent 7, 2022). Naast het argument dat het een belangrijk proces is wat kwetsbare Rotterdammers aangaat, gaven respondenten (n=4) ook aan dat de functie of het organisatievraagstuk hen motiveerde. Een kanttekening die bij deze subfactor kan worden geplaatst is, of de motivatie ook direct invloed heeft op eigenaarschap. Een gedeelte van de respondenten (n=2) gaf aan dat zij bij een tegenslag deels hun motivatie kunnen verliezen, maar hierbij werd niet gesteld dat dit dan ook invloed heeft op het gevoel van eigenaarschap. Hierbij werd verondersteld dat het vrijwillige dan overslaat in professionaliteit (n=1).

## Vertrouwen in collega's

Bijna alle respondenten (n=6) uit de eerste ronde gaven aan dat ze vertrouwen hebben in collega's. Net als bij motivatie kan de kanttekening worden geplaatst of vertrouwen in collega's van directe invloed is op het gevoel van eigenaarschap. Uit de interviews kon niet de conclusie worden getrokken dat het vertrouwen hebben in collega's nu een directe invloed had op het gevoel van eigenaarschap. Wat wel naar voren kwam uit de interviews is, dat een groot gedeelte van de respondenten (n=4) het belangrijk vindt om vertrouwen te voelen of te krijgen.

## Normen en waarden

Tijdens de eerste interviewronde is geconstateerd, dat de gehanteerde normen en waarden in de beleidskeuzes geen invloed hebben op het gevoel van eigenaarschap van de respondenten (n=7). De respondenten gaven aan dat aan bepaalde normen en waarden op een andere manier invloed hebben op dit proces, de discussie over de invloed van (aangenomen) normen en waarden komen beter tot hun recht in het vraagstuk van de organisatiecultuur in dit onderzoek.

## Samenvatting eigenaarschap

Alle respondenten (n=7) zeiden aan dat ze in grote mate over een gevoel van eigenaarschap beschikken en dat dit binnen de casus ook belangrijk is. Wel wordt eigenaarschap op een andere manier vormgegeven in de tweede interviewronde. De respondenten hebben geen aanleiding gegeven om de subfactoren, zoals Brynard deze heeft geformuleerd (2009): vertrouwen in collega's, motivatie en normen en waarden, te beschouwen als factor van invloed op het gevoel van eigenaarschap. Daarentegen bevestigden de respondenten (n=7) te beschikken over een gevoel van eigenaarschap. De factor eigenaarschap wordt in dit onderzoek verder meegenomen als zelfstandige factor. De subfactor motivatie wordt ook als zelfstandige factor meegenomen. De subfactor vertrouwen in collega's wordt niet in deze vorm meegenomen, maar het concept vertrouwen in collega's wordt veranderd in: vertrouwen, omdat diverse respondenten aangaven dat zij vertrouwen nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen. De laatste factor, de herkenning in de normen en

waarden van de gemaakte beleidskeuzes, wordt niet meegenomen in het volgende model. De respondenten (n=7) hebben niet aangegeven dat dit van enige invloed is op hun gevoel van eigenaarschap.

### Conclusie en nieuw model

Het model wat wordt toegepast in de tweede ronde is gebaseerd op de verkregen inzichten in de eerste interviewronde. Net als bij het eerste model wordt er in het model een scheiding gemaakt tussen persoonlijke- en organisatiefactoren, in het volgende model is hier op een andere wijze invulling aangegeven.

### Persoonlijke factoren

In tegenstelling tot de eerste interviewronde kent dit model meer persoonlijke factoren. In de analyse van het oorspronkelijke model is dieper ingegaan op deze factoren en waarom zij kunnen worden beschouwd als persoonlijke factoren. De persoonlijke factoren in het volgende model zijn: eigenaarschap, motivatie, kennis en expertise, invloed en vertrouwen. Belangrijk om te vermelden is dat de focus in de tweede interviewronde ligt op de organisatiefactoren, omdat daar nog onduidelijkheid over bestaat.

### Organisatiefactoren

De organisatiefactoren zijn anders ingericht. De organisatievoorwaarden en de organisatiecultuur zijn vervangen door de structuur, beheersbaarheid en samenwerking. Met dit nieuwe model wordt er geprobeerd om via verschillende inzichten de complexe situatie van de casus te onderzoeken.

### Structuur

Structuur wordt in het tweede model als een van de organisatie factoren beschouwd. Met het concept 'structuur' wordt vooral de momenten bedoelt waar en wanneer de verschillende teams elkaar treffen. Uit de data-analyse is naar voren gekomen dat de teams elkaar geregeld niet hebben gevonden of niet op de juist momenten hebben gevonden: *"Dus ik denk dat dat wel een fase is geweest waar we elkaar niet altijd even goed gevonden hebben zeg maar. Dat dat ik denk dat Danielle soms ook wel gedwongen was of nou ja, sneller advies op te leveren, dat dat misschien we met elkaar wilden en ja."* (Respondent 5, 2022). In het volgende model worden de subfactoren 'timing' en 'afstemming' onderzocht in relatie tot de structuur van het proces. Hierbij wordt eveneens ook de factor besluitvorming meegenomen. Besluitvorming wordt meegenomen, omdat de besluitvorming in de casus centraal door het proces van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering loopt. Het concept besluitvorming is een aantal keer aangedragen in de eerste ronde, maar er is nog geen concreet verband of invloed van besluitvorming waargenomen.

### Beheersbaarheid

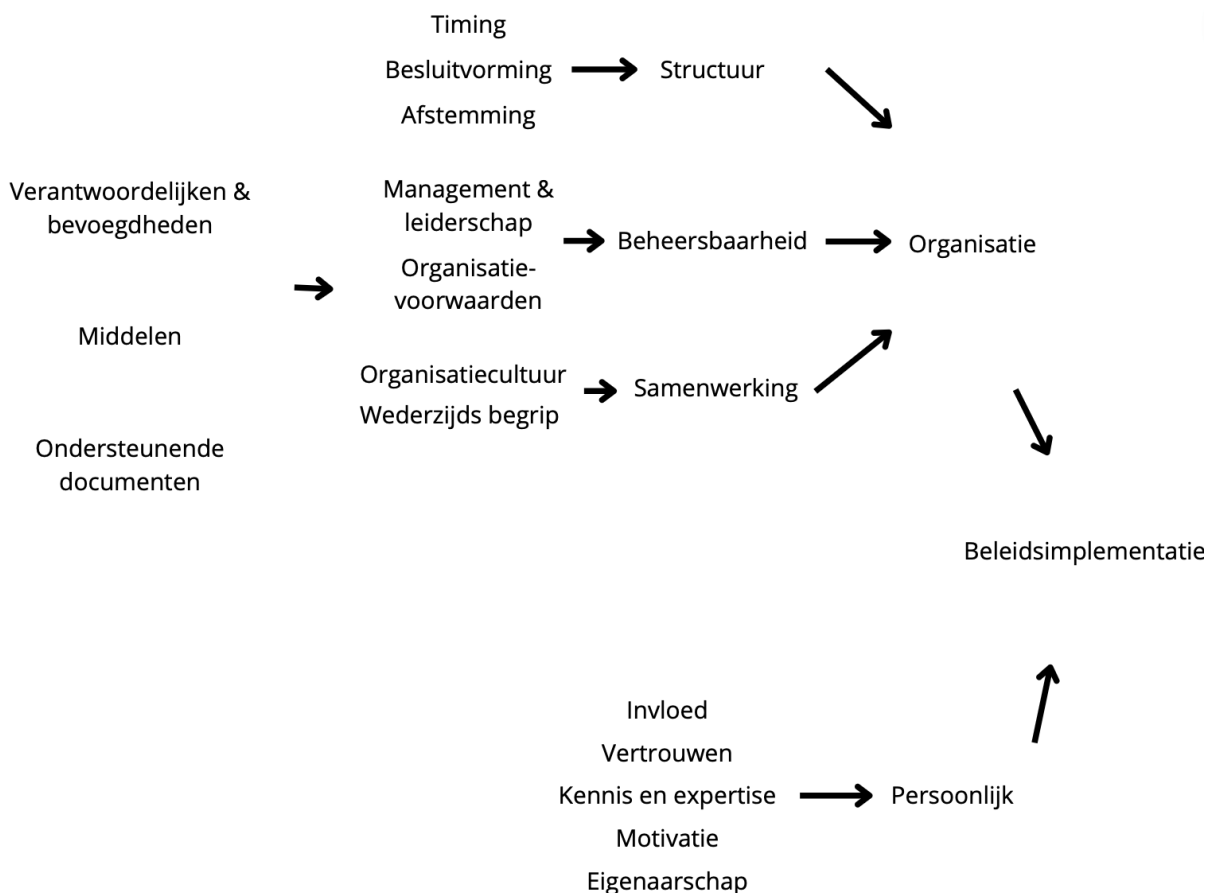
Een belangrijke factor die uit de eerste ronde naar voren is gekomen is: de beheersbaarheid. Veel respondenten gaven aan dat zij momenten hebben ervaren waarin ze de controle niet hadden, omdat ze afhankelijk waren van andere actoren of factoren in dit proces. In het volgende model wordt er een verband gelegd tussen de organisatievoorwaarden en de beheersbaarheid van het proces. Eerder is toegelicht dat de organisatievoorwaarden door de respondenten als niet compleet of 'tekortschietend' hebben ervaren, waardoor er vertragingen of onzekerheden zijn ontstaan. Om te onderzoeken of de organisatievoorwaarden hier invloed op hebben wordt dit verband in de tweede ronde onderzocht. De andere factor die in verband met beheersbaarheid wordt onderzocht is management en leiderschap. Uit de data-analyse is gebleken dat er een breed scala aan actoren is die inspraak hebben op het proces, maar dat er in sommige fases ook te weinig wordt gestuurd vanuit de hiervoor aangewezen personen: *"Dat is planning enerzijds, maar vooral het gebrek aan sturen op de planning."* (Respondent 7, 2022).



## Samenwerking

Uit de eerste ronde is naar voren gekomen, dat samenwerken een belangrijk factor is. Uit de data-analyse is vast komen te staan dat, samenwerking een belangrijke factor is in deze casus. Uit de eerste interviewronde is gebleken dat er veel samenwerking plaatsvindt tussen de inkoopteams en het implementatieteam. De samenwerking is noodzakelijk om nader tot elkaar te kunnen komen en tot het gewenste eindresultaat te komen. Hierbij gaf een respondent het volgende aan: *‘Dus dat waren twee gescheiden dingen, maar die moesten wel bij elkaar komen om tot een goede implementatie te komen.’* (Respondent 2, 2022). Eerder is al geconcludeerd dat de organisatie van invloed lijkt te zijn op de kwaliteit van de samenwerking in de casus: *“En het kost gewoon ook even tijd om te zien, nou dat je allemaal eigenlijk hetzelfde doel hebt en dat iedereen ook zijn eigen expertise daarin inbrengt en dat je het alleen samen kunt doen.”* (Respondent 4, 2022). Daarom wordt in het tweede model gesproken van een relatie waarin de organisatiecultuur de samenwerking direct beïnvloedt. Naast dat de organisatiecultuur als factor van invloed op de samenwerking wordt gezien, is dit ook het geval voor wederzijds begrip. Volgens de respondenten ontbreekt er regelmatig wederzijds begrip tussen de verschillende teams. In de data-analyse is er een sterk verband tussen wederzijds begrip en organisatiecultuur kunnen herkennen. Om verder te onderzoeken of tussen deze twee factoren als een factor verder kunnen gaan, wordt dit verder onderzocht in de tweede interviewronde.

Afbeelding 4: het ‘tussentijds’ conceptueel model



## 4.2 Tweede ronde

In de vorige paragraaf is het model gepresenteerd wat in deze ronde centraal staat. Dit model is sterk veranderd ter vergelijking met het oorspronkelijke model wat voortkwam uit de theoretische verkenning. In deze ronde is vooral de focus gelegd op de analyse m.b.t. de organisatie factoren, omdat hier nog de meeste onduidelijkheid over bestaat. Dit model zal verder op dezelfde wijze worden geanalyseerd als het oorspronkelijke model. Onderstaand is de operationalisatie van interviewronde 2 weergegeven:

Variabele	Dimensies	Indicator
<b>Beheersbaarheid</b>	Management & leiderschap Organisatievoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De werknemer is enthousiast over het management &amp; leiderschap in de casus en beoordeelt dit als een succesfactor</li> <li>- Invloed op beheersbaarheid</li> <li>- De werknemer is enthousiast over de organisatievoorwaarden en beoordeelt dit als een succesfactor</li> <li>- Invloed op beheersbaarheid</li> <li>- De respondent vindt het proces beheersbaar en beoordeelt dit als een succesfactor</li> </ul>
<b>Samenwerking</b>	Wederzijds begrip Organisatiecultuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De werknemer erkent een wederzijds begrip en beoordeelt dit als een succesfactor</li> <li>- Invloed op samenwerking</li> <li>- De werknemer erkent dat er een passende organisatiecultuur is tussen de teams en beoordeelt dit als een succesfactor.</li> <li>- Invloed op samenwerking</li> <li>- De proces ervaart een fijne samenwerking en beschouwd dit als een succesfactor</li> </ul>
<b>Structuur</b>	Timing Besluitvorming Afstemming	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De werknemer erkent dat de timing goed is en beschouwd dit als een succesfactor</li> <li>- Invloed op structuur</li> <li>- De werknemer erkent dat de besluitvorming goed is en beschouwd dit als een succesfactor</li> <li>- Invloed op structuur</li> <li>- De werknemer erkent dat de afstemming goed is en beschouwd dit als een succesfactor</li> <li>- Invloed op structuur</li> </ul>

### Structuur

Ten eerste wordt geanalyseerd of de subfactoren van structuur op individueel niveau van invloed zijn op het proces. Ten tweede wordt geanalyseerd of de structuur in zijn geheel van invloed is op het proces.

### Timing/afstemming

Voor de start van de tweede interviewronde werden timing en afstemming nog als afhankelijke subfactoren gezien. Na afloop van deze ronde kunnen deze twee factoren samen worden gezien. Alle respondenten (n=9) gaven aan dat de timing en afstemming, op de momenten dat het noodzakelijk is, op sommige momenten erg belangrijk zijn en een duidelijk verband hebben. Er is geconcludeerd dat timing/afstemming geen invloed heeft op de structuur, maar dat het een directe invloed heeft op de samenwerking: *“Nou ja, kijk, als we het dan hebben over zeg maar de samenwerking met de implementatiemanager dus ja, dan denk ik dat één hele groot succesfactor is, dat de hele inkoop al meteen vanaf de start, een implementatietraject daaraan gekoppeld hebben.”* (Respondent 9, 2022). Een volgende respondent bevestigde deze gedachte: *“Ik denk dat het juist goed is, dat je dan beter leert, als je die samenwerking ook eerder in het proces hebt, sta je minder hard tegenover elkaar dan wanneer je al een voor een voldongen feit staat.”* (Respondent 10, 2022).

### Besluitvorming

In de tweede ronde is uitgesloten dat (trage) besluitvorming een invloed heeft op de structuur. In de tweede ronde is gebleken dat het eerder andersom is. Zo gaf een respondent het volgende aan: *“Nou, wat ik zelf heel erg lastig vind, is dat het in Rotterdam heel lang kan duren voordat je een besluit hebt ergens over, voor sommige dingen, ja, weet ik al lang hoe het gaat worden, maar dan moet ik langs drie, vier, vijf, zes overlegtafels vormen, directies, stuurgroepen moet ik langs om input op te halen overal en dan een akkoord te hebben, terwijl ik denk van ja, ik heb in mijn inkoopteam al alle smaken: Juristen, inkoop, management, wijkteamleiders, ik heb alles al vertegenwoordigd in mijn team, ja, laat ons dan gewoon het werk doen, maar iedere keer moet ik. Het besluitvormingsproces om om een volgende stap te kunnen zetten is erg stroperig.”* (Respondent 8, 2022). Het trage (besluitvormingsproces) kan eerder worden gezien als een gevolg van de structuur, dan als een oorzaak van de structuur in de casus.

### Samenvatting structuur

Op basis van de tweede ronde kan worden geconcludeerd, dat de structuur opzich geen succesfactor is voor deze casus. Het motief om structuur als succesfactor op te stellen in het tweede model was, dat respondenten hebben ervaren dat zij elkaar niet op de juiste momenten hebben kunnen vinden. Terugblikkend op de tweede ronde kan worden gesteld dat dit geen gevolg is van de structuur, maar van afstand in het proces tussen de twee teams. De succesfactor structuur, zoals deze is verondersteld in het vorige model, wordt dus niet meer opgenomen in het eindmodel.

### Samenwerking

Ten eerste wordt geanalyseerd of de subfactoren van samenwerking op individueel niveau van invloed zijn op het proces. Ten tweede wordt geanalyseerd of de samenwerking in zijn geheel van invloed is op het proces.

### Wederzijds begrip/belang

Uit de tweede interviewronde kan worden vastgesteld, dat wederzijds begrip direct invloed heeft op de kwaliteit van samenwerking. Alle respondenten (n=9) gaven aan dat wederzijds begrip voor de meerwaarde van beide teams een positieve invloed: *“Gericht op de beleidsvoorbereiding, is er veel meer gekeken naar het perspectief van de uitvoering. Dat helpt met zorgen voor een goede kwaliteit.”* (Respondent 12, 2022).

### Organisatiecultuur

Er is geconcludeerd dat organisatiecultuur in zijn geheel geen directe invloed heeft op samenwerking in deze casus. De organisatiecultuur in het geheel komt in grote mate overeen tussen de inkoopteams en het implementatieteam. Het verschil in de diepste laag van de organisatiecultuur, de onderliggende basisveronderstellingen, is in bepaalde situaties wel aan de orde geweest. Er is echter niet vastgesteld dat dit een factor van invloed is geweest in het gehele proces.

### Samenvatting samenwerking

Er is geconcludeerd dat samenwerking een succesfactor is: *“Maar ik vind het niet onbeheersbaar, mede doordat we een goede samenwerking hebben met de uitvoering, dat je samen besluit van dit moet later dan gaan we dat in de planning zetten.”* (Respondent 16, 2022). Er is vastgesteld dat wederzijds begrip/belang een belangrijke factor van invloed is op de kwaliteit van samenwerking in de casus. Er is vastgesteld dat organisatiecultuur geen succesfactor is voor de samenwerking. Naast wederzijds begrip is ook geconstateerd dat timing/afstemming een positieve invloed heeft op de kwaliteit van de samenwerking.

### Beheersbaarheid

Ten eerste wordt geanalyseerd of de subfactoren van beheersbaarheid op individueel niveau van invloed zijn op het proces. Ten tweede wordt geanalyseerd of beheersbaarheid in zijn geheel van invloed is op het proces.

### Management & leiderschap

Uit de tweede interviewronde is ontkracht dat management en leiderschap invloed heeft op beheersbaarheid in het proces. Daarentegen is vastgesteld dat management en leiderschap in deze casus een positieve invloed heeft gehad op het bevorderen van de samenwerking tussen beleid en uitvoering. Er is echter geen sprake van onbeheersbaarheid op de thema's waar beleid en uitvoering zelf de controle over hebben, maar dat management en leiderschap geen invloed heeft op bepaalde aspecten die buiten hun verantwoordelijkheden vallen.

### Organisatievoorwaarden

Er is geconcludeerd dat de organisatievoorwaarden een positieve invloed hebben op de casus, maar dat dit niet per se de invloed op beheersbaarheid is. Het is noodzakelijk om enkele houvast te creëren, om onzekerheid en onduidelijk voorkomen wordt.

### Samenvatting beheersbaarheid

Er is vastgesteld dat het beheersbaar houden van de casus belangrijk is, omdat het een complexe casus is. De respondenten geven echter aan dat de casus momenteel beheersbaar is, om deze reden is het begrip beheersbaarheid ook niet correct. De respondenten gaven aan dat er afhankelijkheden in de casus zitten, waardoor er vertraging en fricties kunnen ontstaan. Beheersbaarheid wordt dan ook niet meegenomen als succesfactor in het eindmodel.

## 4.3 Conclusie tweede ronde en nieuw model

Op basis van de theoretische verkenning en de twee interviewrondes is er een eindmodel opgesteld (afbeelding 5). Het model bestaat uit drie overkoepelende factoren, die enkele of meerdere subfactoren bevatten.

### *Samenwerking*

De eerste overkoepelende succesfactor is de samenwerking tussen beleid en uitvoering. In de eerste ronde is vastgesteld dat samenwerking belangrijk is in deze casus. In de tweede ronde is naar voren gekomen dat belangrijke subfactoren voor samenwerking timing/afstemming en wederzijds begrip zijn.

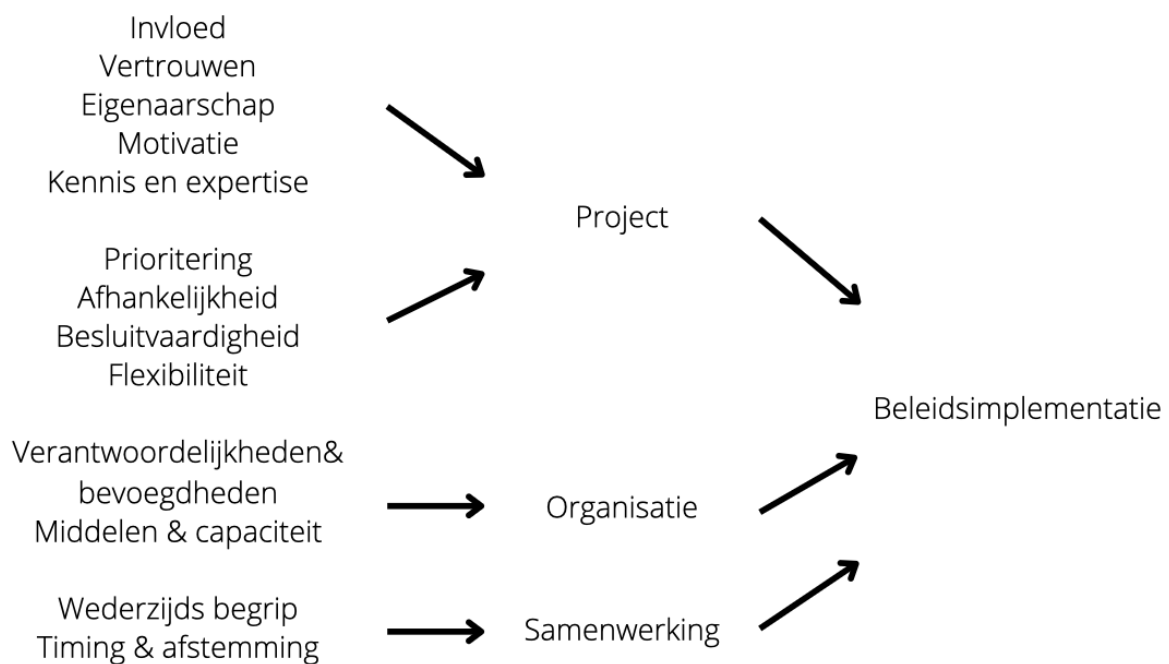
### Organisatie

De volgende overkoepelende succesfactor is een verzameling van enkele organisatievoorwaarden. Deze organisatievoorwaarden zijn opgenomen vanuit de theoretische verkenning. Na afloop van de eerste interviewronde is gebleken dat de organisatievoorwaarden van invloed zijn op de

beheersbaarheid. Vanuit de analyse van de tweede ronde is deze bewering niet bevestigd. Daarna is geconcludeerd dat de organisatievoorwaarden van meerwaarde zijn in het beperken van onzekerheid en onduidelijkheid. De organisatievoorwaarden die in het eindmodel zijn opgenomen, zijn: middelen/capaciteit en verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

### Project

De derde overkoepelende succesfactor, zijn de projectmatige succesfactoren. Na de eerste ronde is geconcludeerd dat er aantal persoonlijke succesfactoren zijn voor deze casus: eigenaarschap, motivatie, kennis en expertisen, invloed en vertrouwen. In de tweede ronde zijn er enkele aanvullende factoren vastgesteld. Ten eerste is vastgesteld dat een beperkte afhankelijkheid binnen het proces een positieve invloed heeft op het project in zijn geheel, maar ook voor projectteams en individuen, zo gaf een respondent het volgende aan: *“dan moet ik voor elke vervolgstap, moet ik weer vier, vijf, zes gremia langs, dus dat kan, dat houd je wat veel bezig, dus dan ben je te veel tijd kwijt aan het proces.”* (Respondent 8, 2022). Ten tweede is geconstateerd dat een bepaalde mate van flexibiliteit wordt gevraagd in de casus: *“ja, je hebt altijd onzekerheden, en dan moesten wij inspelen op veranderingen en dan moesten we gewoon ons proces ook daar weer op aanpassen. Maar ja, dan moet je ook flexibiliteit weer laten zien met elkaar. En ook dat ging goed, weet je, omdat we in een goeie flow zaten.”* (Respondent 9, 2022). Ten derde is gebleken dat het belangrijk is om snel en duidelijk besluiten te kunnen nemen (besluitvaardigheid): *“Ja, want het punt is dat hoe meer afdelingen, directies en gremia je betreft, hoe meer meningen je krijgt. En die meningen zijn soms zo tegenstrijdig uiteenlopend dan blijf je daar bezig, zeg maar om teksten aan te passen”* (Respondent 8, 2022). Ten vierde is geconstateerd dat het belangrijk om binnen in deze casus prioriteiten te kunnen stellen. Verschillende respondenten (n=4) gaven aan dat zij het gevoel hebben ervaren dat zij niet zelf kunnen bepalen waar hun prioriteit ligt, of dat zij het gevoel hebben dat de focus van hun werkzaamheden verschuift naar andere prioriteiten binnen de organisatie: *“maar wat ik wel zie is dat het een super juridisch proces is geworden en we bijna gevangen zitten in dat juridische proces.”* (Respondent 14, 2022).



Afbeelding 5: het ‘eind’ conceptueel model

## 5. Hoe kunnen de gevonden factoren theoretisch worden geduid?

Op basis van de literatuurverkenning en het empirische onderzoek is er een eindmodel ontwikkeld. In het voorgaande hoofdstuk is dit model gepresenteerd en toegelicht. Zoals in dat voorgaande hoofdstuk duidelijk is geworden, is het model aanzienlijk veranderd ten opzichte van het model wat is opgesteld na de theoretische verkenning. Om te kunnen verklaren of concluderen wat de reden is dat literatuur over beleidsimplementatie niet (volledig) relevant is gebleken, worden er een aantal ontwikkelingen toegelicht. Om te beginnen wordt getracht te verklaren waarom samenwerking in deze casus een belangrijke factor van invloed is, terwijl deze in het oorspronkelijke model niet is opgenomen.

### Van NPM (New public management) naar NPG (New public governance)

Een belangrijke verklaring voor enkele gevonden factoren en verbanden komt voort uit een ontwikkeling op het gebied van overheidsmanagement en de rol van de overheid in beleidsprocessen. In de tijd dat literatuur over beleidsimplementatie actief werd ontwikkeld was er in Nederland sprake van NPM. NPM baseert zich op de veronderstelling dat het toepassen van managementtechnieken uit de private sector op de publieke sector, zou leiden tot verbeteringen in de efficiëntie en effectiviteit van de publieke diensten (Thatcher, 1995). De kracht van NPM ligt volgens Osborne bij het inspelen op de 'black box' van implementatieprocessen: *"the strength of NPM has been in its ability to address precisely the complexities of this black box."* (Osborne, 2006, p. 380). Na verloop van tijd werd het duidelijk dat het toepassen van NPM ook enkele beperkingen kende. NPM pleitte voor: "decentralisatie, concurrentie en stimulansen" (Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2006, p. 470), de toename van deze aspecten leidde tot een wildgroei van agentschappen, gebrek aan coördinatie en soms inconsistentie en incoherentie tussen beleidsprogramma's (Halligan, 2010). Deze problematiek leidde vervolgens tot een versnippering van beleidsprogramma's en een grote afstand tussen de uitvoerende macht en politici (Christensen, Lie, & Lægheid, 2008). Een ander belangrijk kritiekpunt is, dat het toepassen van NPM, onrecht aandeed aan de context van de publieke sector. NPM paste de toegepaste managementtechnieken uit de private sector niet aan, aan de publieke sector: *"though which an equally irritating tendency to see the public policy process as simply a 'context' within which the essential task of public management takes place"* (Osborne, 2006, p. 380). NPM bleek te beperkt en te eendimensionaal in zijn vermogen om het beheer en het bestuur van publieke organisaties, in een steeds meer complexe wereld, te vangen er eraan bij te dragen (Rhodes, 1997).

Als gevolg van de beperkingen van NPM is er in de wetenschap veel onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van governance. Het is complex om een precieze definitie van governance te geven, omdat er veel vormen van governance in de literatuur zijn. De belangrijkste component van governance is dat overheden over zijn gegaan van de structuur van de overheid en benadrukken van de grenzen van de regeringsmacht, naar het regeren van het proces (Klijn, 2008, p. 508). De belangrijkste reden voor het ontstaan van governance is, dat de rol van overheden aan het veranderen is. Overheden zijn de afgelopen jaren afhankelijker geworden van maatschappelijke actoren om hun doelen te bereiken vanwege de toenemende complexiteit van de uitdagingen waarmee zij worden geconfronteerd (Klijn, 2008, p. 506). De toenemende complexiteit is vaak een gevolg van tegenstrijdige waarden. Om deze uitdagingen aan te pakken zijn regeringen nodig die op een horizontaal niveau acteren. Volgens Klijn moeten verschillende actoren worden betrokken bij het proces van beleidsvorming en beleidsuitvoering: particuliere actoren, maatschappelijke organisaties en burgers (2008). Deze actoren beschikken elk over (machts-)middelen om de beleidsinterventies en daarmee de beleidsuitkomsten te dwarsbomen, dus: *"It is only through collaborative action that societal policy problems can be resolved."* (Klijn, 2008, p. 506).

### Reflectie op het eindmodel

Met de ontwikkeling van NPM naar NPG in ogenschouw is het te verklaren dat er bij de casus van de gemeente Rotterdam behoefte is aan meer samenwerking. Met de opgezette structuur en het

betrekken van verschillende specialismen binnen de organisatie, wordt er in het interne proces geprobeerd om de beleidswensen op de best mogelijke wijze uit te werken en te implementeren. In feite speelt er zich in de casus een samenwerkingsproces af tussen de inkoopteams en het implementatieteam. Deze betrokkenen hebben allemaal een eigen belang bij het proces. Om de gevonden invloedsfactoren te spiegelen aan bestaande relevante literatuur wordt het model van Ansell & Gash gebruikt (2008, p. 8). Ansell & Gash hebben een model ontwikkeld waarin factoren worden vastgesteld die een positieve invloed hebben op een proces van collaborative governance. Collaborative Governance laat zich als volgt definiëren: *“as it has come to be known, brings public and private stakeholders together in collective forums with public agencies to engage in consensus-oriented decision making”* (Ansell & Gash, 2008, p. 1). De casus van de gemeente Rotterdam opzich, is geen proces van collaborative governance, wel betreft de casus een dergelijk samenwerkingsproces zoals Ansell & Gash hebben ontwikkeld. Ansell & Gash veronderstellen dat een samenwerkingsproces bestaat uit vier factoren: starting conditions, insitutional design, leadership and collaborative proces (2008). In het ontwikkelde eindmodel in dit onderzoek is gebleken dat samenwerking een belangrijke succesfactor is. Hierbij is aangetoond dat een bepaalde mate van wederzijds begrip belangrijk is. Daarnaast is het belangrijk wanneer en hoeveel deze samenwerking plaatsvindt. In het model van Ansell en Gash wordt verondersteld dat er een collaborative process is, waarin er aantal factoren belangrijk zijn: trust building, commitment to process, shared understanding, intermediate outcomes en face-to-face dialogue (Ansell & Gash, 2008, p. 8). Terugkijkend op de gevonden resultaten in dit onderzoek, is te zien dat de aanwezigheid van een bepaalde mate van wederzijds begrip in de vorm van ‘shared understanding’ ook van invloed is in dit model. De frictie die is ervaren met de timing/afstemming in de casus, is te verklaren aan de hand van de starting conditions en institutional design. De frictie die de respondenten hiermee hebben ervaren kwam vooral voort uit onduidelijkheden tijdens en vooraf het proces, in het model van Ansell & Gash wordt verondersteld dat, voordat er een effectief samenwerkingsproces kan ontstaan, er ‘ground rules’ moeten zijn vastgesteld (Ansell & Gash, 2008). Tenslotte is het opvallend om te concluderen dat de geselecteerde succesfactoren: eigenaarschap en vertrouwen, ook terugkomen in dit model van Ansell & Gash. In dit model zijn ze onderdeel van het samenwerkingsproces, terwijl ze in dit empirische onderzoek naar voren zijn gekomen als factoren die persoonsmatig of projectmatig belangrijk zijn.

### Red Tape

In het ontwikkelde eindmodel is vastgesteld dat er een aantal factoren belangrijk zijn om het proces effectiever en gevoelsmatig beter te laten verlopen. Zo gaven de respondenten aan dat de volgende factoren belangrijk zijn: een beperkte afhankelijkheid, flexibel kunnen opereren, zelf kunnen prioriteren en besluitvaardig kunnen handelen. Deze factoren zijn in het onderzoek naar voren gekomen, omdat respondenten aangaven hier fricties of problemen mee te hebben ervaren. Na een blik op de literatuur te hebben geworpen is geconcludeerd dat hier een bepaalde mate van bureaucratie is ervaren door de respondenten, omdat deze fricties vooral zijn ontstaan door het handelen in en door de organisaties. In de recente literatuur kunnen er diverse vormen van fricties kunnen onderscheiden: administrative burden, ordeal mechanisms, red tape en sludge (Madsen, Mikkelsen, & Moynihan, 2020).

**TABLE 2** Concepts and parameters

	<b>Objectivity</b>	<b>Distributiveness</b>	<b>Object and domain</b>	<b>Intentionality</b>
Administrative burden	Experienced, often captured via objective changes in frictions	Frictions worsen inequality	Largely citizens, sometimes employees, public services	Yes—policymaking by other means
Ordeal mechanisms	Objective changes in frictions	Frictions can minimize inequality	Largely citizens, public services	Yes—as a means of targeting
Red tape	Objective in common definitions, typically captured via perceptions	Rarely considered	Largely employees/managers, sometimes citizens, public services	Limited—related to publicness
Sludge	Objective changes in frictions	Frictions worsen inequality	Citizens and customers, public and private	Possible

Afbeelding 6: Een overzicht van fricties in de publieke sector (Madsen, Mikkelsen, & Moynihan, 2020).

Gebaseerd op bovenstaande afbeelding (afbeelding 6) is geconcludeerd dat de respondenten uit de casus vooral problemen ervaren met een bepaalde mate van ervaren Red Tape. Dit is om een aantal redenen vastgesteld. Ten eerste zijn de ervaren fricties vooral percepties van de respondenten geweest. Ten tweede, is er enkel sprake zijn geweest van ervaren fricties bij de respondenten. Ten derde, is er een verschil herkent in de mate van ervaren frictie per spoor, dit is in lijn met de beschreven 'intentionality' in bovenstaande afbeelding, dat de frictie afhankelijk is van de toegepaste publicness: "as organizational attachment to public sector values" (Antonsen & Jørgensen, 2002). Red tape is geen eenzijdig concept, er bestaan verschillende definities en verschillende vormen hoe Red Tape kan worden herkend of gezien: legitimate purposes, organizational, stakeholder en impressions (Madsen, Mikkelsen, & Moynihan, 2020). De eerste drie typen Red Tape (legitimiteit, organisatie en stakeholder) delen het idee dat de administratieve rompslomp het aspect waar zij mee bezig zijn vertraagd of frustrereert (Madsen, Mikkelsen, & Moynihan, 2020, p. 378).

### Reflectie op het eindmodel

In deze onderzochte casus is het type Red Tape dat de percepties van medewerkers of managers beïnvloedt het meest toepasselijk. Een definitie van deze vorm van red tape: "*impressions on the part of managers that formalization (in the form of burdensome rules and regulations) is detrimental to the organization*" (Pandey & Kingsley, 2000, p. 782). In de casus bij de gemeente Rotterdam kwamen de fricties vooral voort uit administratieve rompslomp wat er volgens hen als belasting voor het proces gold. Er is geconcludeerd dat de genoemde factoren zodanig zijn beïnvloed door Red Tape dat respondenten dit als problematisch voor de voortgang hebben ervaren.

### Overige factoren

Aan de hand van de toelichting over de ontwikkeling van NPM naar NPG en red tape, zijn er al een aantal van de gevonden factoren en verbanden weten te verklaren. Een aantal factoren zijn nog niet belicht aan de hand van de bestaande literatuur. De projectfactoren: motivatie, invloed en kennis en expertise, zijn nog niet belicht en de organisatiefactoren: bevoegdheden & verantwoordelijkheden en middelen, zijn nog niet belicht. De organisatievoorwaarden zijn oorspronkelijk opgenomen in het model als organisatiefactoren die een structurele basis voor een implementatieproces vormen (Sabatier & Mazmanian, 1980). Er is vastgesteld dat er in de casus ook behoefte is aan een bepaalde basis in de organisatie, zo is de noodzaak van duidelijkheid over verantwoordelijkheden & bevoegdheden en middelen bevestigd.



De projectfactoren die nog niet zijn belicht komen voort uit de oorspronkelijk verkende theorie over beleidsimplementatie. Zo kwam de behoefte aan de juiste kennis & expertise en invloed voort uit het werk van Lipsky (1980), waarin hij betoogt dat ambtenaren in de uitvoering van een implementatieproces een bepaalde mate van handelingsvrijheid moeten ervaren. Nu is eerder in dit onderzoek vastgesteld dat handelingsvrijheid in zijn geheel geen succesfactor is, maar aspecten van handelingsvrijheid zijn wel relevant gebleken. Tenslotte is de succesfactor motivatie, die voortkomt uit een poging tot synthese tussen top-down en bottom-up beleidsimplementatie (Brynard, 2009), ook in dit onderzoek vastgesteld als succesfactor. Eerder werd al toegelicht dat de factoren eigenaarschap en vertrouwen in het model van Ansell & Gash terug te vinden zijn en dus relevant blijken voor een samenwerkingsproces (2008).

## 6. Conclusie

Dit concluderende hoofdstuk is opgedeeld uit een aantal delen. Om te beginnen zal de opgestelde hoofdvraag worden beantwoord: *“Wat zijn succesfactoren van de implementatie van de organisatiestructuur bij de gemeente Rotterdam betreffend het ontwikkelen en implementeren van het beleidsplan?”*. Vervolgens wordt toegelicht wat de wetenschappelijke waarde is van de gevonden resultaten en wat eventuele mogelijkheden zijn voor vervolgonderzoek. Tenslotte worden er beleidsmatige aanbevelingen gedaan en wordt er gereflecteerd op het onderzoeksproces.

Om het antwoord op de hoofdvraag te kunnen geven is het noodzakelijk om kort terug te blikken op de eerder beantwoorde theoretische deelvragen. In de theoretische verkenning (hoofdstuk 2) is er een korte verkenning gedaan naar bestaande literatuur over beleidsimplementatie in verhouding tot beleidsvorming. Om uiteindelijk succesfactoren van beleidsimplementatie voor de onderzochte casus te achterhalen, is begonnen met een korte toelichting over wat beleid precies is en hoe er naar beleid kan worden gekeken. Beleid staat constant in verbinding met politiek en sturing (Bekkers, 2012). Politiek beantwoordt hierbij de vraag: *‘wie krijgt wat, wanneer en hoe?’* (Lasswell, 1958), beleid kan worden gezien als de stolling van deze waarden: *“Het realiseren van bepaalde doelstellingen met behulp van bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde.”* (Hoogerwerf, 1987). Het geheel van stappen om tot beleid te komen wordt de beleidscyclus genoemd: *“een aaneenschakeling van een lange reeks van buitengewoon ingewikkelde bewerkingen, omvormingen en transformaties, waarbij doorgaans vele mensen, organisaties en organen zijn betrokken”* (Geul, 1996). De beleidscyclus kent verschillende fasen, waarbij is geconcludeerd dat in dit onderzoek de fasen beleidsvorming en beleidsimplementatie centraal staan.

Vervolgens is er nader ingegaan op welke inzichten er in de literatuur bestaan over de verhouding tussen beleidsvorming en beleidsimplementatie. Er is geconstateerd dat er twee dominante benaderingen zijn te herkennen: de top-down benadering en de bottom-up benadering. Auteurs uit de top-down benadering betogen dat centrale (volksvertegenwoordigende) autoriteiten verantwoordelijk zijn voor de beleidsvorming en dat deze autoriteiten bepalen hoe het beleid geïmplementeerd moet worden (Pressmann & Wildavsky, 1973). De bottom-up benadering gaat ervanuit dat beleidsbepalers die verantwoordelijk zijn voor de beleidsvorming niet bij machte zijn om het proces van implementatie volledig te beïnvloeden, maar dat er actoren en factoren zijn op uitvoerend niveau die de beleidsuitkomsten sterk kunnen beïnvloeden (Lipsky, 1980). Volgens voorstanders van de bottom-up benadering moeten beleidsvorming beginnen op het niveau van de uitvoering. Naast het bestaan van deze twee benaderingen is in de literatuur de focus op termijn veranderd naar een mogelijke synthese tussen de twee benaderingen (Goggin, Bowman, Lester, & O'Toole, 1990). Vanuit deze benaderingen of zienswijzen, zijn er verschillende succesfactoren voor dit onderzoek geselecteerd.

Na het empirisch onderzoek is vastgesteld dat een gedeelte van de geselecteerde succesfactoren ook in deze casus is vastgesteld als succesfactor, maar er zijn ook geselecteerde factoren niet relevant gebleken en zijn er nieuwe concepten en factoren toegevoegd. Er kan worden gesteld dat de succesfactoren die de implementatie van de organisatiestructuur positief beïnvloeden bestaan uit drie soorten factoren. Ten eerste is geconcludeerd dat samenwerking in de casus essentieel is om de organisatiestructuur van het proces succesvol te laten zijn. Uit de interviews is gebleken dat er bij de huidige inkoopronde eerder en meer is samengewerkt tussen ‘beleid’ en ‘uitvoering’ en dat dit heeft een grote positieve invloed gehad. Er is geconstateerd dat er twee factoren zijn die invloed hebben op de samenwerking in de casus. Het is gebleken dat samenwerking niet overal en op elk moment noodzakelijk is, ook is het niet wenselijk op sommige momenten. Het is dus belangrijk dat de timing van de samenwerking goed is en dat de betrokken teams elkaar op de juiste momenten vinden om samen te werken. Naast het belang van de timing van de samenwerking, is er nog een andere belangrijk factor van invloed: het wederzijds begrip. Er is geconcludeerd dat de samenwerking niet voorspoedig zal lopen wanneer de betrokken teams geen begrip hebben voor elkaars waarde en doelstellingen in het proces.

Verder is gebleken dat er een aantal organisatorische factoren belangrijk zijn voor deze casus. Deze factoren zijn belangrijk gebleken om een bepaalde mate van zekerheid te bieden voor het proces van ontwikkelen en te implementeren. De casus speelt zich af binnen de gemeentelijke organisatie en is in bepaalde mate afhankelijk van een aantal zekere voorwaarden die de organisatie stelt. Er is vastgesteld dat het belangrijk is dat het duidelijk is wat de verantwoordelijkheden & bevoegdheden zijn. Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat onduidelijkheid over verantwoordelijkheden & bevoegdheden zorgen voor onzekerheid in het proces en voor fricties kan zorgen. Hetzelfde geldt voor de beschikbare middelen en de beschikbare capaciteit. Er is geconstateerd dat enkele situaties waarin er onduidelijkheden bestonden over deze twee factoren zorgden voor onzekerheid en eventueel tot frictie.

De laatste overkoepelende type succesfactor die is vastgesteld zijn de projectfactoren. Na de eerste set aan factoren zijn eerder in het onderzoek geduid als persoonlijke factoren: motivatie, eigenaarschap, vertrouwen, invloed en kennis en expertise. Deze factoren worden beschouwd als een set van persoonlijke factoren die bijdragen aan de functioneren van de projectteams. Wanneer de projectteamleden beschikken over deze factoren is het aannemelijk dat zij een betere bijdrage kunnen leveren aan het projectteam, of hun werkzaamheden binnen het proces goed kunnen uitvoeren. Later in het onderzoek zijn er enkele projectfactoren toegevoegd: (beperkte) afhankelijkheid, prioritering, flexibiliteit en besluitvaardigheid. Deze projectfactoren worden beschouwd als factoren die een belangrijke invloed hebben op de kwaliteit die een projectteam, of personen in deze teams, kunnen leveren.

## 6.1 Discussie

In dit onderzoek is literatuur over beleidsimplementatie als uitgangspunt gebruikt voor het onderzoek. Na afronding van het empirische onderzoek en de theoretische duiding van deze factoren worden er aantal punten ter discussie worden gesteld.

Een belangrijke factor die in deze casus is vastgesteld, maar niet in klassieke literatuur over beleidsimplementatie is opgenomen, is samenwerking. In de theoretische duiding van de succes- en faalfactoren van het ontwikkelde model is toegelicht dat de toename van samenwerking in lijn ligt met de ontwikkeling van NPM naar NPG. In de periode dat er in Nederland veel NPM werd toegepast, was er ook weinig sprake van samenwerking tussen overheidsorganisaties of maatschappelijke partners, maar was er eerder sprake van versplintering, deconcentratie en privatisering (Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2006, p. 470). Er is geconstateerd dat deze periode niet was gericht op maatschappelijke verbinding en samenwerking. In de periode van NPG was dit wel het geval. De literatuur over beleidsimplementatie is vooral geschreven in het tijdperk dat NPM een belangrijke rol speelde. In de huidige tijd is er geen sprake meer van NPM en sturen overheidsorganisaties op governance en de verbinding tussen maatschappelijke organisaties en de participatie en zelfredzaamheid van burgers. Er kan op basis van deze inzichten worden geconcludeerd dat de klassieke literatuur over beleidsimplementatie niet is meegegaan in deze ontwikkeling.

Een andere set aan factoren die theoretisch geduid zijn, zijn de toegevoegde projectfactoren (flexibiliteit, prioritering, afhankelijkheid en besluitvaardigheid), deze factoren hebben in de casus een negatieve invloed door aanwezige Red Tape hebben ervaren. In de literatuur over beleidsimplementatie is er geen sprake van enige invloed van Red Tape, zoals het nu wordt gehanteerd in de literatuur. Red tape is een bestuurskundig concept wat later ontwikkelt is dan de theorie over beleidsimplementatie (Madsen, Mikkelsen, & Moynihan, 2020). Er is geconcludeerd, dat het vanzelfsprekend is dat mogelijke beperkingen door Red Tape niet zijn opgenomen in de literatuur over beleidsimplementatie.

Toch zijn er wel aspecten van de beleidsimplementatie literatuur die nog steeds relevant zijn gebleken. De veronderstelling van de top-down benadering, dat een implementatieproces afhankelijk is van een bepaalde mate van zekerheid vanuit organisatieperspectief, dit is ook in dit onderzoek kunnen bevestigen.

Afgaande op deze inzichten zijn er een aantal conclusies getrokken. Er is geconcludeerd dat literatuur over beleidsimplementatie niet (volledig) geschikt is om toe te passen op de casus. Er zijn aanzienlijke wisselingen te herkennen met het model wat is opgesteld uit de theoretische verkenning en het ontwikkelde eindmodel. Er is gesteld dat de klassieke literatuur over beleidsimplementatie te weinig rekening houdt met de 'onderlinge wisselwerking' tussen beleid en uitvoering, omdat het teveel gericht is op een sturing vanuit een bepaalde plek in het proces, maar ook met de invloeden van factoren van binnen de organisatie die invloed hebben op het proces.

Dit onderzoek draagt op verschillende manieren bij aan de wetenschappelijke literatuur. Ten eerste, de conclusie dat klassieke literatuur over beleidsimplementatie niet actueel is gebleken is een belangrijke bijdrage aan de literatuur. De literatuur over beleidsimplementatie is verouderd en niet alle gevonden factoren (in deze casus) in de modellen.

Ten tweede, dit model poogt bij te dragen, aan de tot op heden onderontwikkelde derde benadering van beleidsimplementatie, een synthese tussen de twee benaderingen. In dit onderzoek zijn er enkele factoren herkend die deze synthese opweg kunnen helpen om zich te ontwikkelen tot een derde benadering van beleidsimplementatie.

## 6.2 Wetenschappelijke aanbevelingen

Na de getrokken conclusies en verkregen inzichten kunnen er een aantal wetenschappelijke aanbevelingen worden gedaan. De eerste wetenschappelijke aanbeveling is om het ontwikkelde model in dit onderzoek deductief te onderzoeken. Om de betrouwbaarheid van het ontwikkelde model te testen is het aan te bevelen om het op een deductieve wijze te onderzoeken bij een andere grote gemeente, bij een vergelijkbaar implementatieproces. Tegelijkertijd zou dit onderzoek kunnen uitwijzen of het ontwikkelde model compleet is, of dat er nog factoren ontbreken.

Een andere aanbeveling is om het wetenschappelijke onderzoek naar beleidsimplementatie (opnieuw) te agenderen. In dit onderzoek is vast kunnen stellen dat de literatuur over beleidsimplementatie dateert uit de periode waar door overheidsorganisaties NPM werd toegepast. Uit de verkenning in de literatuur is gebleken dat theorie over beleidsimplementatie zich niet heeft doorontwikkeld. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat beleidsimplementatie literatuur niet (volledig) kan worden afgeschreven, maar dat de bestaande literatuur niet meer (volledig) relevant en verouderd is. De maatschappelijke ontwikkeling van decentralisaties van 2015 vragen van gemeenten veel capaciteit en competenties m.b.t. het ontwikkelen en implementeren van de gedecentraliseerde wetten. Om deze reden is het belangrijk om de wetenschappelijke inzichten over beleidsimplementatie opnieuw relevant te maken en deze te actualiseren. Met de verkregen inzichten van dit onderzoek is het aan te raden om verder onderzoek te doen naar de rol van Red Tape en samenwerking op beleidsimplementatieprocessen, uit dit onderzoek is gebleken dat hier geen relevante theorie over bestaat, maar dit is wel noodzakelijk.

## 6.3 Beleidsmatige aanbevelingen

Naast de wetenschappelijke aanbevelingen voor vervolgonderzoek, zijn er ook een aantal beleidsmatige of praktische aanbevelingen te doen. Over het algemeen kan worden gesteld dat de praktische situatie bij de gemeente Rotterdam er niet slecht aan toe is. Ter vergelijking met de vorige inkoopronde is de situatie, en de aanpak van de gemeente Rotterdam, aanzienlijk verbeterd. Toch zijn er een paar aanbevelingen te doen aan de gemeente Rotterdam.

De eerste praktische aanbeveling heeft betrekking op de gevonden aspecten van Red Tape in de casus. Er is kunnen constateren dat er soms een bepaalde mate van Red tape wordt ervaren in de casus, wat beperkingen oplegt aan de flexibiliteit, zelfstandigheid, besluitvaardigheid en prioritering van de projectteams, of de medewerkers van deze teams. Een mogelijkheid voor de gemeente Rotterdam is de projectteams anders in te delen. Momenteel is het proces zo ingeregeld dat er een stuurgroep is waarbij beleid en uitvoering samen zijn gevoegd, maar de projectteams zijn wel duidelijk gericht op beleid of uitvoering. Een maatregel die kan worden genomen is dat de implementatieteam leden worden opgenomen in de inkoopteams, om hierbij de (fysieke) afstand

tussen beleid en uitvoering te minimaliseren. Een voordeel hiervan is dat er naar verwachting meer en sneller wederzijds begrip kan worden gecreëerd, wat vervolgens bijdraagt aan een betere samenwerking. Een ander voordeel aan deze aanbeveling is dat hiermee de het projectteam slagvaardiger kan optreden. De genoemde succesfactoren van het projectteam: flexibiliteit, (beperkte) afhankelijkheid, prioritering en besluitvaardigheid, zullen naar verwachting beter tot hun recht komen in een situatie waarbij deze teams zich samenvoegen, omdat er minder afhankelijkheden zijn in het proces.

Een andere aanbeveling die kan worden gedaan is dat de gemeente Rotterdam zich moet inzetten om de kennis van het inkoop- en implementatieproces te behouden. Er is vast kunnen stellen dat er een hoog personeelsverloop is, waarbij belangrijke kennis verloren gaat of al is gegaan. Aangezien het inkoop- en implementatieproces een specifiek proces waar weinig beschikbare kennis over is, doet de gemeente Rotterdam er goed aan om dit zelf te organiseren. Een optie zou kunnen zijn, om na de evaluatie, met een team met verschillende betrokkenen de geleerde lessen van dit proces te documenten er deze te implementeren bij de volgende inkoop- en implementatieproces.

## 6.4 Reflectie

Dit hoofdstuk gaat in op de eventuele tekortkomingen of beperkingen van dit onderzoek. De eerste limitatie van dit onderzoek bevindt zich in de context van de onderzochte casus. Deze context van de onderzochte context is erg complex en omvangrijk. Bij een grote gemeente als de gemeente Rotterdam bevat het proces van ontwikkelen en implementeren van een beleidsplan veel betrokken individuen, verschillende betrokkenen afdelingen en in het geval van de gemeente Rotterdam betrokken clusters. In dit onderzoek is er gefocust op de 'hoofdrolspelers' van de casus, maar om uitspraken te kunnen doen over elk individu, afdeling of betrokken casus, schiet dit onderzoek tekort, het is enkel gericht op de interne verhouding tussen inkopen en implementeren. In het onderzoek is kunnen constateren dat dit een cruciale verhouding is in de casus, maar bij het verbeteren van deze verhouding, kan niet worden geconcludeerd dat de volledig betrokken organisatiestructuur is verbeterd of veranderd.

Een andere limitatie als gevolg van de complexe en omvangrijke situatie van de context is de onderzochte steekproef van het onderzoek. Zoals eerder aangegeven heeft de gemeente Rotterdam het interne proces van inkopen en implementeren verdeelt over vier sporen: WMO, jeugdzorg, wijkteams en welzijn. In dit onderzoek zijn de 'hoofdrolspelers' binnen de casus geïnterviewd, maar deze personen waren betrokken bij een van de sporen, ook zijn er zijn enkele respondenten geïnterviewd die verantwoordelijk waren voor een taak die de vier sporen betrof. Dit heeft tot gevolg gehad dat de interviews soms een verschillende focus hadden, op de vier sporen of een van de sporen. Gedurende de interviews is ook kunnen constateren dat er inhoudelijke verschillen zijn tussen de sporen, dit zorgde ervoor dat het lastig is geweest om dezelfde focus aan te leggen tijdens de interviews.

De laatste limitatie die is ondervonden ten gevolge van de complexe en omvangrijke context van de casus, is het moment van het onderzoek. Zojuist is aangegeven dat ervoor gekozen is om het beleidsplan in vier sporen is verdeeld. Het is niet zo dat deze sporen gelijklopen in de planning en het tijdsplan van de sporen structureel verloopt. Gedurende de periode waarin het empirisch onderzoek is verricht bevonden de sporen zich niet in dezelfde fase van het proces van inkopen en implementeren. Zo was het spoor welzijn al bezig met het gunnen van opdrachten aan zorgaanbieders, de andere sporen waren t.z.t. nog niet zover en die waren in deze periode nog vooral bezig met het inhoudelijk ontwikkelen van de opdrachten. Dit heeft er ook voor gezorgd dat de interviews soms een verschillende focus hebben gehad. De genoemde limitaties van de complexe en omvangrijke en context hebben ervoor gezorgd dat het ontwikkelde conceptueel model minder diepgang kent dan had gekund, omdat de factoren als succesfactor moesten fungeren voor alle sporen.

Een ander punt van reflectie is de onderzochte casus. De onderzochte casus bij de gemeente Rotterdam is erg specifiek, omdat is gevormd naar de mogelijkheden binnen de organisatie van de

gemeente Rotterdam. Zoals aangegeven in de methodologie zorgt dit ervoor dat er kanttekeningen bij de betrouwbaarheid en externe validiteit van dit onderzoek kunnen worden geplaatst.

## Bibliografie

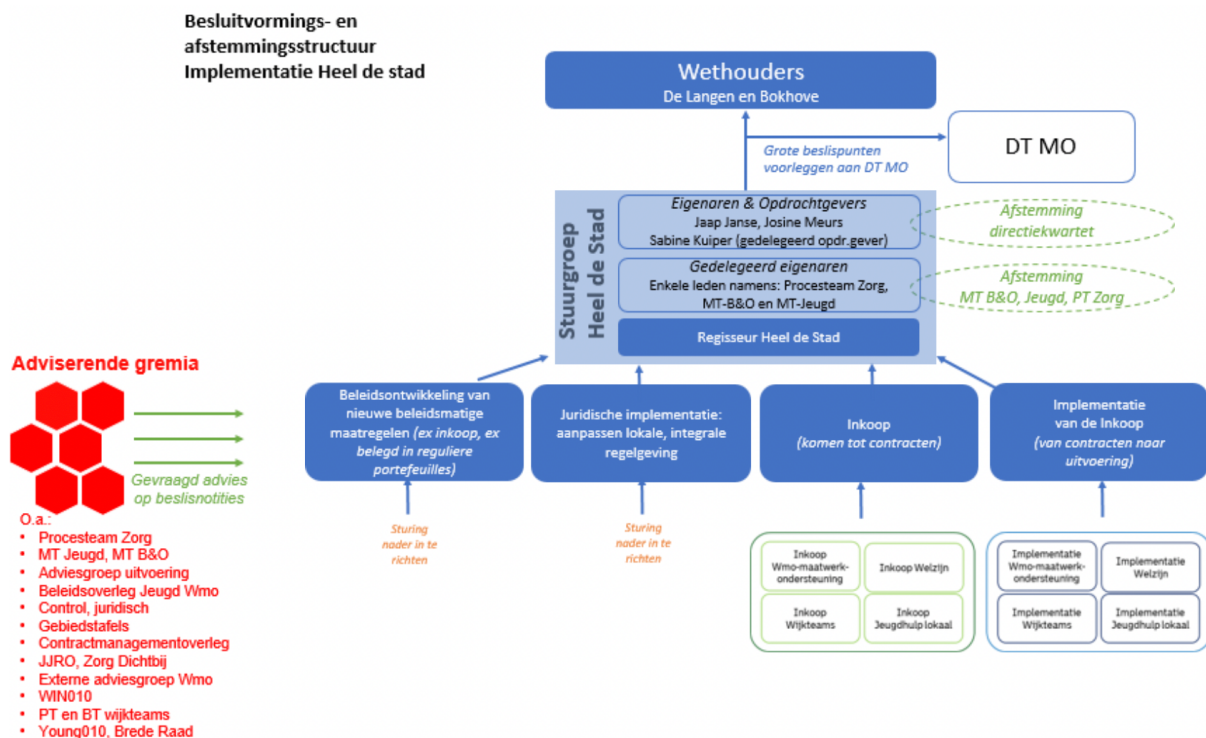
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1-29.
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2017). Improving policy implementation through collaborative policymaking. *Policy & politics (vol 45, no 3)*, 467-482.
- Antonsen, M., & Jørgensen, T. (2002). The 'Publicness' of Public Organizations. *Public Administration (vol 75, 2)*, 337-357.
- Baltesen, F. (2021, maart 26). *Kritiek Raad van State op overhevelen sociaal domein naar gemeente*. Opgehaald van SKIPR: <https://www.skipr.nl/nieuws/kritiek-raad-van-state-op-overhevelen-sociaal-domein-naar-gemeente/>
- Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers (2e druk).
- Bovens, M., 't Hart, P., van Twist, M., van den Berg, C., van der Steen, M., & Tummers, L. (2017). *Openbaar bestuur*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and red tape*. Upper Saddle River, NJ : Prentice Hall.
- Brynard, P. (2009, 10). MAPPING THE FACTORS THAT INFLUENCE POLICY IMPLEMENTATION. *University of Pretoria*, pp. 557-577.
- Christensen, T., Lie, A., & Lægreid, P. (2008). Beyond new public management: agencification and regulatory reform in Norway. *Financial Accountability & ...*, 24(1), 15-30.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.
- Gemeente Rotterdam. (2021). *Heel de stad*. Opgehaald van Gemeente Rotterdam: <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/9675711/2/>
- Geul, A. (1996). *Beleid in uitvoering: een onmisbare schakel in de beleidsketen*. Utrecht: Lemma BV.
- Glaser, B., & Jewell, C. (2006). TOWARD A GENERAL ANALYTIC FRAMEWORK. *Administration & society (vol 38, no 3)*, 335-364.
- Goggin, M., Bowman, A., Lester, J., & O'Toole, L. (1990). *Implementation theory and practice: Toward a third generation*. New York: Herper Collins.
- Halligan, J. (2010). Post-NPM responses to disaggregation through coordinating horizontally and integrating governance. In P. Lægreid & K. Verhoest (Eds.), *Governance of public sector organizations*, 235-254. Springer. .
- Hoogerwerf, A. (1987). Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie. *Lehning, P. e.a. (red.), handboek beleidswetenschap*, 23-40.
- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap (Achtste, geheel herziene druk ed.)*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hoppe, R., & Van de Graaf, H. (1992). *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en beleidskunde*. Muiderberg: coutinho BV.
- in 't Veld, R. (1989). *De verguisde staat*. Den Haag: VUGA.
- Khan, A. (2016). Policy implementation. *Journal of community positive practices*, 3-12.
- Klijn, E.-H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*, 10:4, 505-525.
- Koppenjan, J., & Klijn, E. (2004). *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Kromhout, M., van Echtelt, P., & Feijten, P. (2020). *Sociaal domein op koers?* Den Haag: Sociaal en cultureel planbureau.

- Lasswell, H. (1958). *Politics: who gets what, when and how?* New York: Meridian Books.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: The dilemmas of individuals in the public service*. New York : Russel sage foundation .
- Madsen, J., Mikkelsen, K., & Moynihan, D. (2020). Burdens, Sludge, Ordeals, Red tape, Oh My!: A User's Guide to the Study of Frictions. *Public administration (vol 100, 2)*, 375-393.
- Matland, R. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5 , 145-174.
- Meter, D., & Horn, C. (1975). the policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society*, 445-488.
- Osborne, S. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Pandey, S., & Kingsley, G. (2000). Examining red tape in public and private organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 779-799.
- Plasterk, R. (2014, november 12). *BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES*. Opgehaald van Overheid: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34000-VII-28.html>
- PPRC. (2020, februari 4). *Monitor gemeentelijke zorginkoop 2019*. Opgehaald van PPRC: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-ee593371-3856-4929-89a2-faf2a6d050db/1/pdf/monitor-gemeentelijke-zorginkoop-2019.pdf>
- Pressmann, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California.
- Respondent 1. (2022). Respondent 1. (T. Lodder, Interviewer)
- Respondent 10. (2022). Respondent 10. (T. Lodder, Interviewer)
- Respondent 12. (2022). Respondent 12. (T. Lodder, Interviewer)
- Respondent 14. (2022). Respondent 14. (T. Lodder, Interviewer)
- Respondent 16. (2022). Respondent 16. (T. Lodder, Interviewer)
- Respondent 2. (2022). Respondent 2. (T. Lodder, Interviewer)
- Respondent 3. (2022). Respondent 3. (T. Lodder, Interviewer)
- Respondent 4. (2022). Respondent 4. (T. Lodder, Interviewer)
- Respondent 5. (2022). Respondent 5. (T. Lodder, Interviewer)
- Respondent 6 . (2022). Respondent 6. (T. Lodder, Interviewer)
- Respondent 7. (2022). Respondent 7. (T. Lodder, Interviewer)
- Respondent 8. (2022). Respondent 8. (T. Lodder, Interviewer)
- Respondent 9. (2022). Respondent 9. (T. Lodder, Interviewer)
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham : Open University Press.
- Sabatier, P. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of public policy*, 6 , 21-48.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy . *Policy studies journal (8)*, 538-560.
- Saldana, J. (2012). *The coding manual for qualitative researchers (2e druk)*. London: Sage.
- Schein, E. (2010). *Organizational culture and leadership*. San Francisco: CA: Jossey-Bass.
- Stewart, J., Hedge, D., & Lester, J. (2008). *Public policy: an evolutionary approach*. Boston: Thomson Wordsworth.
- Thatcher, M. (1995). *Downing Street Years*. London: Harper Collins.
- Thiel, S. v. (2015). *Bestuurskundig onderzoek* . Bussum : Coutinho.



- Vigoda-Gadot, E. (2003). *Managing collaboration in Public Administration* . Wesport: Greenwood Publishing group.
- VNG. (2013, september 23). *Drie decentralisaties*. Opgehaald van VNG: [https://vng.nl/files/vng/brieven/2013/attachments/drie-decentralisaties\\_20130923.pdf](https://vng.nl/files/vng/brieven/2013/attachments/drie-decentralisaties_20130923.pdf)
- Willem-Alexander, K. (2013, september 17). *Troonrede 2013*. Opgehaald van Koninklijk Huis: <https://www.koninklijkhuis.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>

## Bijlage 1 Beheersingsstructuur Gemeente Rotterdam



## Bijlage 2 topic list ronde 1

Allereerst wil ik u hartelijk bedanken voor uw deelname aan dit onderzoek. Ik heb het interview opgedeeld in 2 fases. Een open en een meer gericht deel. Ik probeer het zo soepel mogelijk in elkaar over te laten lopen, maar ik zal dus eerst beginnen met een aantal open vragen.

### Achtergrondvragen

- Kunt u kort wat vertellen over uzelf?
- Wat is uw functie?
- Hoe lang bent u hier al werkzaam?
- Hoe verhoudt uw functie zich tot het project van de nieuwe inkoop?

### Inductieve gedeelte

#### Open vragen:

- Hoe heeft u uw functie en het proces in het algemeen ervaren? En wat ging hierbij goed? En wat kan hierbij beter?

### Deductieve gedeelte

#### Implementatievoorwaarden

1. Beleid
  - In welke mate heb je kennis van de doelstellingen en plannen die er zijn? En beschouw je dit als een succesfactor in dit project? (weet je waar je naartoe werkt)
2. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

- In welke mate ben je op de hoogte van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die er met dit project gemoeid zijn? En in hoeverre beschouw je dit als een succesfactor voor dit project?
3. Middelen
- Vind je dat er tijdens dit project voldoende beschikking is over middelen (juridische, financieel of andere expertise ondersteuning bijvoorbeeld)? En in hoeverre beschouw je dit als een succesfactor tijdens dit project?

### **Organisatiecultuur**

- Hoe zou jij de organisatiecultuur van het team beleidsimplementatie omschrijven?
  - In welke mate vind je dat deze cultuur goed aansluit bij de organisatiecultuur van het team beleid?
1. Gedrag (omgang)
- In welke mate heeft gedrag hier invloed op?
2. Waarden
- In welke mate hebben waarden hier invloed op? (doelstellingen)
3. Onderliggende basisveronderstellingen (overtuigingen)
- In welke mate hebben basisveronderstellingen hier invloed op?

### **Algemeen**

- In welke mate beschouw je organisatiecultuur als een succesfactor voor een succesvolle samenwerking/implementatie?

### **Handelingsvrijheid**

- In welke mate ervaar jij handelingsvrijheid tijdens jouw werkzaamheden voor dit proces?
1. Gezag
- In welke mate beschik je over gezag? En op welke wijze heeft dit invloed op jouw ervaren handelingsvrijheid? (invloed)
2. Rolverwachtingen
- In welke mate heb je een duidelijk beeld van jouw rol en hoe je deze moet invullen? En op welke manier heeft dit voor jou invloed op jouw handelingsvrijheid?
3. Werkdruk
- In welke mate ervaar je werkdruk tijdens het proces? En op welke manier beïnvloedt dit jouw handelingsvrijheid?
4. Klantencontact
- In welke mate ben je instaat om kwalitatieve klantcontacten te onderhouden? En in welke mate beïnvloedt dit jouw handelingsvrijheid?
5. Kennis en expertise
- In welke mate heb je het gevoel dat je beschikt over de juiste vaardigheden en competenties in deze functie? En op welke manier heeft dit voor jou invloed op jouw handelingsvrijheid?
6. Beloningen
- In welke mate ervaar je een intrinsieke beloning bij dit project? En in welke mate beïnvloedt dit jouw handelingsvrijheid?

### **Algemeen**

- In hoeverre beschouw je handelingsvrijheid als een succesfactor voor een succesvolle samenwerking/implementatie

## **Eigenaarschap**

- In welke mate ervaar je eigenaarschap tijdens je werkzaamheden? (Verantwoordelijkheid en betrokkenheid)
- 1. Vertrouwen
  - In welke heb je vertrouwen in het handelen van collega's? En wat is hiervan de invloed op jouw gevoel van eigenaarschap?
- 2. Enthousiasme en motivatie
  - In welke mate ben jij enthousiast en gemotiveerd voor deze functie? En op welke manier heeft dit invloed op jouw gevoel van eigenaarschap?
- 3. Normen en waarden
  - In welke mate sluiten jouw normen en waarden/voorkeuren aan bij de gemaakte (beleids)keuzes? En op welke manier heeft dit invloed op jouw gevoel van eigenaarschap?

## **Algemeen**

- In hoeverre beschouw je eigenaarschap als een succesfactor voor een succesvolle samenwerking/implementatie

## **Bijlage 3 Topic list ronde 2**

Allereerst wil ik u bedanken voor uw deelname aan het onderzoek.

### **Achtergrondvragen**

- Kunt u kort wat vertellen over uzelf?
- Wat is uw functie?
- Hoe verhoudt uw functie zich tot het project van de nieuwe inkoop?

## **Inductieve gedeelte**

### **Open vragen:**

- Hoe heeft u uw functie en het proces in het algemeen ervaren? En wat ging hierbij goed? En wat kan hierbij beter?

## **Deductieve gedeelte**

### **Beheersbaarheid**

- In welke mate vindt u dat het een beheersbaar project is tot nu toe?
- Welke factoren dragen hieraan bij voor u?
- Hebben de plannen vooraf invloed op de beheersbaarheid van het project? Op welke manier? Wat ontbrak hieraan?
- Vindt u dat er een belangrijke rol is weggelegd voor management & leiderschap in relatie tot beheersbaarheid van het project? En hoe gaat dit tot nu toe?

### **Samenwerking**

- Hoe ervaar jij de samenwerking met implementatie?
- Wat is hierbij voor u belangrijk?
- Herkent u een verschil in cultuur?
- Is er een wederzijds begrip?

### **Structuur**

- Wat vind je van de structuur? Dat er een implementatieteam is wat zich focust op de implementatie?
- In welk stadium moeten zij worden betrokken volgens jou?
- Ervaar jij een goede afstemming met de implementatie?