



Voor elke gekapte boom, planten we een nieuwe

Een onderzoek naar de invloeden van bestuurlijke samenwerking op de mate waarin ambtenaren binnen Rijkswaterstaat geveld houtopstanden kunnen compenseren

Auteur: M.C.M. (Marguérite) van der Spek

Studentnummer: 583179

Eerste begeleider: mr. dr. J.A. van Ast

Tweede begeleider: Jasper Eshuis

Masterthesis Bestuurskunde

Richting Governance & management van Complexe Systemen

Erasmus Universiteit Rotterdam

Cursuscode: FSWBM-3050

Collegejaar: 2021-2022

Datum: 6 augustus 2022

Aantal woorden: 19.952

Ja weet je, het is altijd leuk om met verschillende partijen naar een bepaald doel te gaan. Zeker in het begin is dat zo. Het is gewoon leuk om samen met andere overheden dit soort activiteiten te doen. Dat is wel inspirerend en dat motiveert ook – respondent 8.

Ja wat ik vaak wel merk is dat als je eenmaal ergens over gaat praten, dat vaak wel zaken boven komen van oké hebben we daar nou aan gedacht, of wat vinden jullie belangrijk, of wat zijn de eisen? Door er over te praten komen er dingen boven die ook vaak ergens op papier staan. Dat was toen heel vaak fysiek ja – respondent 11.

kijk wij willen natuurlijk, wij moeten onze bomen en beplanting ergens kwijt. Hij had behoefte aan bomen en beplanting en dat is voor zo iemand natuurlijk een enorme investering. Dus ja dat was een win-win, dat wil zeggen, wij hebben hier een hele hoop beplanting en aangegeven welke samenstelling dat moest zijn en dat paste op zich in zijn plan. En wij hebben dus op zijn terrein die beplanting gedaan – respondent 5.

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie die ik heb geschreven in het kader van de master bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit. Dit onderzoek gaat over de invloeden van bestuurlijke samenwerkingsprocessen op kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen. Als casus heb ik een bijzonder actueel onderwerp gekozen: het compenseren van gevelde houtopstanden door Rijkswaterstaat. Een beleidstaak die in elke context anders moet worden uitgevoerd en vaak beïnvloed wordt door uiteenlopende wensen en eisen vanuit de omgeving. Met dit onderzoek combineer ik verschillende interesses: het samenwerken met veel uiteenlopende organisaties wat soms tot spanningen leidt en soms tot prachtige oplossingsrichtingen, het stukje 'uitvoering' waarin beleid echt vorm krijgt, en tot slot de compensatie van houtopstanden waarin mijn interesse voor het Nederlandse landschap tot uitdrukking komt. Door die combinatie van mijn interesses op bestuurskundig en maatschappelijk vlak heb ik tot het einde met veel plezier en enthousiasme gewerkt aan dit onderzoek. Ik hoop met dit onderzoek anderen te enthousiasmeren voor bestuurlijke samenwerkingsprocessen en de bijzondere rol van uitvoeringsfunctionarissen daarin.

Graag bedank ik een aantal mensen. Allereerst begeleider mr.dr. Jacko van Ast voor al zijn feedback op de tientallen vragen die mij tijdens de maandelijkse sessies bezig hielde, maar ook zijn snelle hulp als ik ergens tegenaan liep. Ook bedank ik de tweede lezer dr.ir. Jasper Eshuis. Daarnaast ben ik een aantal medestudenten dankbaar: Ravesh Soemai, Ceciel Hesselink, Naomi Hoekert, Arvig Gog en Saifali Ahmed. Met veel plezier kijk ik terug naar alle momenten waarop we samen koffie hebben gedronken en eindeloos hebben gebrainstormd over onze onderzoeken. Daarnaast wil ik erg graag mijn collega's binnen het omgevingsmanagementteam van ZN B Wegen binnen Rijkswaterstaat bedanken voor hun hulp bij het vinden van respondenten en de zoektocht naar een mooi actueel onderwerp. Ruud van Wijlick, Anke Westera, Jeroen van der Heijden en Harald van der Ven, mijn dank is groot. Tot slot bedank ik alle 19 respondenten die met zoveel enthousiasme hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Hun eerlijke ervaringen gaven mij een hele interessante indruk van de invloed die bestuurlijke samenwerking heeft op de wijze waarop ze functioneren in hun rol als omgevingsmanagers, projectmanagers en adviseurs.

Samenvatting

‘Voor elke gekapte boom, planten we een nieuwe’. Het is een belofte waarin Rijkswaterstaat aangeeft om bij infrastructurele projecten te voldoen aan de herplantplicht. In dit onderzoek is gekeken waarom uitvoeringsfunctionarissen binnen Rijkswaterstaat moeite hebben met de navolging van dit beleid. Op basis van vooronderzoek blijkt dat uitvoeringsfunctionarissen met allerlei externe stakeholders moeten samenwerken om een houtopstandcompensatie te kunnen uitvoeren. Daarom is dit onderzoek vertrokken vanuit de volgende onderzoeksvraag: welke invloeden heeft bestuurlijke samenwerking op beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen binnen Rijkswaterstaat bij het compenseren van gevelde houtopstanden?

Het onderzoek is inductief en gebaseerd op een kwalitatieve onderzoeksmethode in de vorm van 19 interviewgesprekken met uitvoeringsfunctionarissen binnen Rijkswaterstaat. Op basis van wetenschappelijke literatuur, waaronder de *collaborative governance* theorie van Ansell & Gash (2007) en het factorenmodel van Coolsma & van Montfort (2021) zijn een aantal resultaten gevonden. Zo blijkt dat het bestuurlijke samenwerkingsproces niet alleen wordt gekenmerkt door face to face contact, opbouw van vertrouwen, toewijding van betrokkenen aan het samenwerkingsproces, gedeeld begrip en tussentijdse resultaten. Een bestuurlijk samenwerkingsproces wordt namelijk ook gekenmerkt door het samen zoeken naar oplossingen en het delen van een win-win gevoel. Ook blijkt dat uitvoeringsfunctionarissen niet alleen worden gekenmerkt door kennis, motivatie, hulpbronnen en handelingsdwang. Een belangrijk kenmerk van uitvoeringsfunctionarissen is de beschikking over communicatievaardigheden tegenover stakeholders.

Uit het onderzoek blijkt ook dat het bestuurlijke samenwerkingsproces invloed heeft op de kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen. Face to face contact tijdens een samenwerking leidt bijvoorbeeld tot kennis en tot motivatie bij de uitvoeringsfunctionaris. Opbouw van vertrouwen tijdens de samenwerking leidt tot motivatie bij de uitvoeringsfunctionaris. Toewijding van betrokken stakeholders aan het samenwerkingsproces leidt tot meer kennis bij de uitvoeringsfunctionaris. Gedeeld begrip tussen stakeholders tijdens de samenwerking leidt tot meer motivatie onder uitvoeringsfunctionarissen. Het vieren van resultaten rondom een samenwerking leidt eveneens tot motivatie bij de uitvoeringsfunctionaris. Samen zoeken naar oplossingen tijdens een samenwerkingsproces leidt eveneens tot meer motivatie bij de uitvoeringsfunctionaris. Tot slot leidt het gevoel van een win-win situatie tijdens een samenwerking ertoe dat een uitvoeringsfunctionaris makkelijker over benodigde hulpbronnen kan beschikken. Deze resultaten betekenen ook dat uitvoeringsfunctionarissen een bestuurlijk samenwerkingsproces in hun voordeel kunnen benutten. Tot slot zijn op basis van het onderzoek een aantal aanbevelingen gedaan. Zo wordt bijvoorbeeld genoemd hoe ambtenaren binnen Rijkswaterstaat een bestuurlijk samenwerkingsproces kunnen gebruiken om tot benodigde kennis, motivatie en benodigde hulpbronnen te komen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting.....	4
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding: Rijkswaterstaat en de uitvoering van de herbeplantingplicht	1
1.2 Vooronderzoek: de complexiteit rondom vellen en compenseren	1
1.3 Probleemstelling.....	3
1.4 Doelstelling.....	3
1.5 Voorgestelde onderzoek en afbakening.....	4
1.6 Wetenschappelijke relevantie.....	4
1.7 Bestuurlijke relevantie.....	5
1.8 Maatschappelijke relevantie	5
2. Theoretisch kader	8
2.1 Inleiding theoretisch kader.....	8
2.2 Bestuurlijke samenwerking	8
2.3 Beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen	13
2.4 Analytisch kader en bijbehorende assumpties	19
3. Methoden.....	23
3.1 Inleiding methoden	23
3.2 Operationalisatie	23
3.3 Onderzoeksmethode	25
3.4 Betrouwbaarheid en validiteit.....	28
4. Resultaten.....	32
4.1 Inleiding	32
4.2 De definitie van het bestuurlijke samenwerkingsproces	32
4.3 Kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen.....	36
4.4 De invloed van samenwerkingsprocessen op kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen	42
4.5 Benutten van het samenwerkingsproces door uitvoeringsfunctionarissen	44
5. Data-analyse.....	49
5.1 Inleiding.....	49
5.2 Bevindingen: definitie van het concept bestuurlijke samenwerkingsproces.....	49
5.3 Bevindingen: definitie van het concept kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen.....	51
5.4 Bevindingen: invloed van samenwerking op kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen.....	54
5.5 Bevindingen: manieren op het samenwerkingsproces te benutten	56
6. Conclusie, discussie en aanbevelingen.....	58
6.1 Inleiding.....	58

6.2 Conclusies op de deelvragen	58
6.3 Conclusie op de onderzoeksvraag.....	61
6.4 Discussie	62
6.5 Aanbevelingen.....	63
6.6 Uitleiding	64
7. Bronnenlijst	66
8. Bijlagen	73

1. Inleiding

- Aanleiding
- Vooronderzoek
- Probleemstelling
- Doelstelling
- Voorgestelde onderzoek en afbakening
- Wetenschappelijke relevantie
- Bestuurlijke relevantie
- Maatschappelijke relevantie
- Uitleiding en leeswijzer



Afb. 1: Van Lonkhuijsen, R. (2021).

Luchtfoto van de A27 aan de oostkant van Utrecht door landgoed Amelisweerd

1. Inleiding

1.1 Aanleiding: Rijkswaterstaat en de uitvoering van de herbeplantingplicht

‘Voor elke gekapte boom, planten we een nieuwe’, met deze belofte begint Rijkswaterstaat op een van de online bezoekersportalen waarop de omgeving wordt geïnformeerd over projectenplannen (Rijkswaterstaat, 2021). Rijkswaterstaat is als uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat een belangrijke speler bij de inrichting van het Nederlandse landschap (Rijkswaterstaat, 2022). Zo beheert en ontwikkelt Rijkswaterstaat de Nederlandse rijks- en vaarwegen met als doel om Nederland veilig, leefbaar en bereikbaar te houden. Voorbeeldprojecten zijn de verbreding van rijkswegen, het bouwen van nieuwe wegaansluitingen of het plaatsen van geluidschermen. Langs deze wegen staan vaak houtopstanden zoals bomen, boomvormers en struiken (Rijkswaterstaat, 2018). In het kader van infrastructurele projecten moet Rijkswaterstaat regelmatig houtopstanden vellen. Daarover geldt afhankelijk van de context bepaalde wet- en regelgeving (Overheid.nl, 2015; Rijkswaterstaat, 2018). Om de compensatie van houtopstanden te vergemakkelijken, heeft Rijkswaterstaat in 2018 de *Handreiking vellen en herbeplanten houtopstanden* gepubliceerd. Dit is een beleidsdocument voor uitvoeringsfunctionarissen binnen Rijkswaterstaat waarin alle regels over het vellen en compenseren van houtopstanden staan uitgelegd.

Toch blijkt de navolging van de compensatieplicht niet gemakkelijk. In 2019 diende kamerlid Rutger Schonis een motie in met betrekking tot de navolging van deze wet- en regelgeving (Overheid.nl, 2019). Omdat infrastructurele projecten gepaard kunnen gaan met grootschalige bomenkap, verzocht Schonis de regering om een monitoringsverplichting in te stellen waarmee de nakoming van de compensatieplicht door ambtenaren binnen Rijkswaterstaat kon worden gevolgd. In 2021 informeerde minister Barbara Visser van Infrastructuur & Waterstaat in een kamerbrief de eerste resultaten van deze monitoring (Rijksoverheid, 2021). Hieruit bleek dat Rijkswaterstaat een compensatie-opgave had openstaan van 470 hectaren. Ter visualisatie: dit zijn ongeveer 705 voetbalvelden. Daarvan had 100 hectaren volgens wet- en regelgeving al gecompenseerd moeten zijn.

1.2 Vooronderzoek: de complexiteit rondom vellen en compenseren

Wat maakt het compenseren van houtopstanden zo'n complexe beleidstaak? Uitvoeringsfunctionarissen moeten verschillende stappen doorlopen om gevelde houtopstanden te kunnen compenseren. Allereerst moet een ambtenaar informatie achterhalen over welke juridische eisen wel en niet van toepassing zijn op de te vellen en te compenseren houtopstanden (Rijkswaterstaat, 2018). Wie is bijvoorbeeld eigenaar van de grond? Bevinden de houtopstanden zich binnen of buiten de bebouwde kom, wie is dan bevoegd gezag? Welke eisen stelt dat bevoegd gezag

aan de compensatie? Zitten er beschermde diersoorten in de te vellen houtopstanden (1Limburg, 2022)? Daarmee sluit de opgave aan bij de complexiteitstheorie van Rittel & Webber (1973), immers, iedere compensatie-casus is uniek. Dit komt omdat de omgeving waarin de houtopstanden oorspronkelijk stonden in iedere casus verschilt. Door die contextafhankelijkheid bestaat er niet één set van herhaalbare oplossingen voor het uitvoeren van de compensatieplicht.

In sommige gevallen moet de uitvoeringsfunctionaris een kapmelding doen bij het desbetreffende bevoegd gezag en een omgevingsvergunning aanvragen bij de gemeente (Rijkswaterstaat, 2018). Daarop kunnen burgers of belangengroepen bezwaar maken waardoor de uitvoeringsfunctionaris genoodzaakt is hierop te anticiperen. Iedere stap in het uitvoeringsproces heeft dus consequenties (Rittel & Webber, 1973). Een consequentie is bijvoorbeeld de wijze waarop burgers en media reageren op de kap- en compensatieplannen van Rijkswaterstaat (Kerngroep Ring Utrecht, 2022). De uitvoeringsfunctionaris voert daarom gesprekken met allerlei stakeholders. Dit zijn bijvoorbeeld de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), gemeenten, bomenstichtingen, omwonenden en natuurorganisaties. Deze stakeholders kunnen verschillende percepties, belangen en perspectieven hebben (NOS, 2020; Omroep Brabant, 2013). Daardoor is een definitieve oplossingsrichting soms moeilijk te formuleren wat een kenmerk van de complexiteitstheorie is (Rittel & Webber, 1973). Tijdens deze gesprekken achterhaalt een uitvoeringsfunctionaris de eisen en wensen vanuit de omgeving. Hieruit volgt een overeenkomst. In deze overeenkomst staan bijvoorbeeld afspraken met betrekking tot vergunningen, de keuze voor een aannemer die de bomen gaat vellen en compenseren en de kosten.

In een volgende fase wordt de velling en compensatie van de houtopstanden uitgevoerd. Bij sommige infrastructurele projecten kan dit binnen de grenzen van bijvoorbeeld het tracébesluit, maar meestal moet de uitvoeringsfunctionaris naar een andere compensatielocatie zoeken. Dit gebeurt vaak in afstemming met gemeenten. Niet iedere gemeente heeft echter ruimte (Westland in het Nieuws, 2021). Een uitvoeringsfunctionaris kan daarom ook samenwerken met natuurorganisaties. Hierbij speelt dat niet iedere grondsoort geschikt is voor elke boomsoort. Na de compensatie volgt daarom een inboetperiode van een aantal jaren waarin bijvoorbeeld dode boompjes worden vervangen door de aannemer. De uitvoeringsfunctionaris controleert bijvoorbeeld of de aannemer het werk goed uitvoert. Het is namelijk niet meteen vooraf of achteraf duidelijk of de compensatie succesvol is uitgevoerd wat bijdraagt aan het complexe karakter van de opgave (Rittel & Webber, 1973). Immers, nieuwe boompjes moeten eerst jaren groeien met risico's op extreme droogte of boomziekten. Uiteindelijk volgt na de inboetperiode de onderhoudsperiode. Hiervoor is de nieuwe grondeigenaar meestal verantwoordelijk.

1.3 Probleemstelling

De belofte 'Voor elke gekapte boom, planten we een nieuwe' gaat dus niet altijd op. Op basis van het vooronderzoek blijkt dat zo'n compensatie voor uitvoeringsfunctionarissen een complexe beleidstaak is die per casus verschillend moet worden aangepakt. Dit komt omdat iedere compensatiecasus in een andere omgeving plaatsvindt. Hierdoor zijn er verschillende externe stakeholders betrokken bij het compenseren van zo'n gevelde houtopstand. De uitvoeringsfunctionaris werkt samen met deze stakeholders om een compensatie te kunnen realiseren. Zoals uit het vooronderzoek blijkt, kunnen stakeholders bepaalde eisen en wensen hebben waaraan een compensatie moet voldoen. Stakeholders kunnen informatie hebben die de uitvoeringsfunctionaris helpt bij het vinden van een geschikte compensatielocatie. Stakeholders kunnen bezwaar maken waardoor de uitvoeringsfunctionaris genoodzaakt is om te anticiperen. Tot slot is de uitvoeringsfunctionaris afhankelijk van stakeholders bij het opstellen van de compensatie-overeenkomst waarin bijvoorbeeld grondverwerving en bekostiging worden afgestemd.

Uitvoeringsfunctionarissen moeten dus op verschillende fronten samenwerken met externe stakeholders om gevelde houtopstanden te kunnen compenseren. Daardoor lijkt de uitvoeringsfunctionaris in zekere zin afhankelijk van dat bestuurlijke samenwerkingsproces met externe stakeholders. Gegeven deze potentiële relatie tussen samenwerkingsprocessen en de beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen, vertrekt dit onderzoek vanuit de volgende onderzoeksvraag: *Welke invloeden heeft bestuurlijke samenwerking op beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen binnen Rijkswaterstaat bij het compenseren van gevelde houtopstanden?* Deze onderzoeksvraag is verdeeld in de volgende deelvragen: *1. Wat wordt verstaan onder het bestuurlijke samenwerkingsproces? 2. Welke kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen spelen een rol bij de uitvoering van beleid? 3. In hoeverre beïnvloeden samenwerkingsprocessen de kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen? 4. Hoe kunnen uitvoeringsfunctionarissen een samenwerkingsproces benutten ten gunste van hun kenmerken als uitvoeringsfunctionaris?*

1.4 Doelstelling

Het onderzoek kent een aantal doelstellingen. Allereerst de wetenschappelijke doelstellingen. Het doel is in eerste instantie om de verschillende relaties te construeren met betrekking tot de invloed van bestuurlijke samenwerkingsprocessen op de wijze waarop uitvoeringsfunctionarissen functioneren tijdens het uitvoeren van beleid. Daarnaast heeft dit onderzoek als doel om naast de bestaande wetenschappelijke literatuur een verdere theoretische invulling te geven aan de conceptdefinitie van 'bestuurlijke samenwerkingsproces' en 'beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen'. Tot slot kent het onderzoek ook een maatschappelijke doelstelling. Aan de hand van het onderzoek worden

aanbevelingen gedaan over de wijze waarop uitvoeringsfunctionarissen gebruik kunnen maken van samenwerkingsprocessen.

1.5 Voorgestelde onderzoek en afbakening

De vraag welke invloeden bestuurlijke samenwerking heeft op beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen wordt onderzocht aan de hand van een inductief onderzoek (Babbie, 2017). Hiervoor wordt gebruik gemaakt van 19 semigestructureerde interviews met Rijkswaterstaat-ambtenaren die in samenwerking met externe partijen een houtopstandcompensatie uitvoeren of hebben uitgevoerd. De definitie van de onafhankelijke variabele *bestuurlijke samenwerking* wordt gedeeltelijk ingevuld op basis van wetenschappelijke literatuur in het theoretisch kader waardoor het concept deels een deductief karakter heeft. Desalniettemin wordt aan de hand van deelvraag 1 onderzocht welke nieuwe invloeden van bestuurlijke samenwerking naast de bestaande invloeden vanuit de theorie kunnen worden herkend. Hetzelfde geldt voor de afhankelijke variabele *beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen*. Wederom wordt de definitie van dit concept onderzocht in het theoretisch kader. Aan de hand van deelvraag 2 wordt de definitie van dit concept verder onderzocht. Aan de hand van de interviewdata wordt de invloed van *bestuurlijke samenwerking* op *beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen* onderzocht. Tot slot wordt onderzocht welke invloeden vanuit het samenwerkingsproces kunnen worden benut door uitvoeringsfunctionarissen.

1.6 Wetenschappelijke relevantie

Het onderzoekresultaat is op verschillende manieren wetenschappelijk relevant. Ten eerste wordt met dit onderzoek gekeken naar de definitie van het concept 'bestuurlijk samenwerkingsproces'. Daarmee bouwt het onderzoek voort op verschillende theorieën op het gebied van bestuurlijke samenwerking (Osborne, 2006; Koppenjan & Klijn, 2004; Ansell & Gash, 2006; Dunleavy et al., 2005; Bekkers, 2017; Wildavsky, 1984). Aan de hand van dit onderzoek wordt duidelijk hoe dit theoretische concept in de praktijk herleidbaar is. Tevens wordt onderzocht of er naast de concepteigenschappen van bestuurlijke samenwerking vanuit de literatuur ook andere eigenschappen kunnen worden ontdekt. Op deze nieuwe eigenschappen kunnen toekomstige onderzoekers voortbouwen. Ten tweede wordt gekeken naar de definitie van het concept 'beleidsuitvoering door functionarissen'. Op basis van dit onderzoek wordt helder welke kenmerken uitvoeringsfunctionarissen gebruiken bij het uitvoeren van beleid. Daarmee bouwt het onderzoek voort op theorieën met betrekking tot de eigenschappen van ambtenaren (Grijpink, 1997; Bekkers, 2006; Head & Alford, 2017; Ernest, 1985; Van Buuren, Klijn & Koppenjan, 2003; Pressman & Wildavsky, 1973; Lipsky, 1980). Dit onderzoek is daarbij specifiek gericht op ambtenaren met een uitvoerende beleidsrol waarbij samenwerking met externe partijen noodzakelijk is. Naast de uitvoerderskenmerken vanuit de bestaande theorie wordt met dit onderzoek

gekeken of er andere kenmerken kunnen worden ontdekt. Tot slot, op basis van dit onderzoek wordt duidelijk of er relaties bestaan tussen bestuurlijke samenwerkingsprocessen en de kenmerken van ambtenaren en hoe deze relaties tot stand komen.

1.7 Bestuurlijke relevantie

Het onderzoek is om verschillende redenen bestuurlijk relevant. Het antwoord op de vraag welke invloeden bestuurlijke samenwerking heeft op beleidsuitvoering door functionarissen, maakt het voor ambtenaren inzichtelijk hoe zo'n samenwerkingsproces gevolgen kan hebben voor hun functioneren. Op basis hiervan kunnen uitvoeringsfunctionarissen de samenwerking met externe partijen op zo'n manier inrichten dat het hun eigen functioneren vereenvoudigt of verbeterd. Daarmee wordt het dus mogelijk om als ambtenaar bepaalde samenwerkingsinvloeden te benutten. Daarnaast geeft het onderzoek een indruk van de verschillende kenmerken die uitvoeringsfunctionarissen toepassen of nodig hebben bij het uitvoeren van beleid. Dit is interessant omdat daardoor inzichtelijk wordt welke kenmerken het werk van een zo'n uitvoeringsfunctionaris beïnvloeden en welke kenmerken nodig zijn om te komen tot beleidsprestaties. Tot slot, de resultaten van het onderzoek worden gebruikt in een interne handreiking binnen Rijkswaterstaat. Deze handreiking is bedoeld voor uitvoeringsfunctionarissen die in samenwerking met externe partijen werken aan de compensatie van houtopstanden in het kader van de compensatieplicht.

1.8 Maatschappelijke relevantie

Het onderzoek kent allereerst een maatschappelijke relevantie buiten de compensatiecasus om. Door te onderzoeken welke invloeden bestuurlijke samenwerking heeft op beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen, krijgen ambtenaren een algemene indruk van de verschillende mogelijkheden om een samenwerkingsproces in te richten en in hun voordeel te benutten. Daarnaast biedt het onderzoek een beeld van mogelijke oorzaken vanuit het samenwerkingsproces die ertoe leiden dat ambtenaren minder goed kunnen functioneren. Het onderzoek is ook in het kader van de compensatiecasus van maatschappelijk belang. Uit onderzoek van *Wageningen Environmental Research* (WENR) blijkt dat sinds 2013 in Nederland sprake is van een sterke 'netto-ontbossing' (WENR, 2021). Zo loopt Rijkswaterstaat bijvoorbeeld ook achter in het compenseren van gevelde houtopstanden. Dit botst met de Nederlandse Klimaatdoelen waarin het voorkomen van verdere ontbossing en het planten van extra bomen twee voorbeelddoelen zijn (Klimaatpakket, 2019: 140). De uitkomsten van dit onderzoek dragen bij aan de eerdergenoemde handreiking van Rijkswaterstaat. Deze handreiking geeft ambtenaren zoals omgevingsadviseurs en omgevingsmanagers handvatten over manieren waarop ze bestuurlijke samenwerkingsprocessen kunnen benutten zodat ze de compensatie van houtopstanden gemakkelijker kunnen uitvoeren.

In het volgende hoofdstuk wordt het theoretisch kader uiteengezet. In hoofdstuk 3 volgt de methodologische verantwoording waarna het onderzoek uitgevoerd wordt. In hoofdstuk 4 worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd. Deze worden in hoofdstuk 5 geanalyseerd. Hierop volgt een conclusie met aanbevelingen in hoofdstuk 6.

2.Theoretisch kader

- Inleiding theoretisch kader
- Bestuurlijke samenwerking
- Beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen
- Analytisch kader en bijbehorende assumpties
- Uitleiding



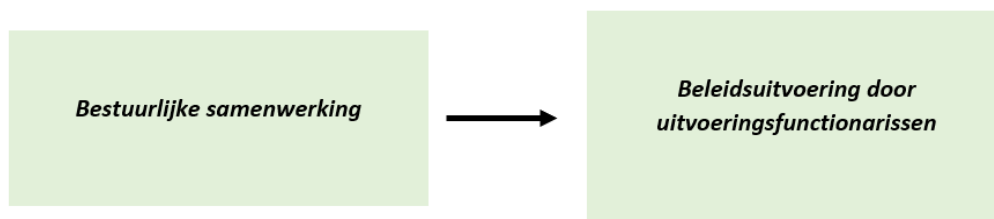
Afb. 2: Stolk Fotografie (2022).

Kap en snoei langs A16 bij Moerdijkbrug

2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt een eerste antwoord geformuleerd op de deelvragen 1 en 2. Eerst wordt de definitie van de onafhankelijke variabele *bestuurlijke samenwerking uitgewerkt*. Hiervoor wordt het begrip *collaborative governance* van Ansell & Gash (2007) in relatie tot het wetenschappelijke debat rondom dit begrip gebruikt. Daaruit volgt een voorlopige conceptdefinitie. De definitie van de afhankelijke variabele *beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen* start vanuit de beleidsprocestheorie van Lasswell (1956). Voor de definiëring van dit concept wordt eerst gekeken welke definities theoretici toekennen aan het concept van *beleidsuitvoering* alvorens wordt gezocht naar een theorie die de rol van uitvoeringsfunctionarissen hierin meeneemt. Wederom volgt hieruit een algemene definitie. In het laatste deel van dit hoofdstuk volgt een terugblik met het uiteindelijke conceptueel model (Babbie, 2017). Figuur 1 wordt gebruikt als het vertrekpunt.



Figuur 1: eerste indruk van een conceptueel model

2.2 Bestuurlijke samenwerking

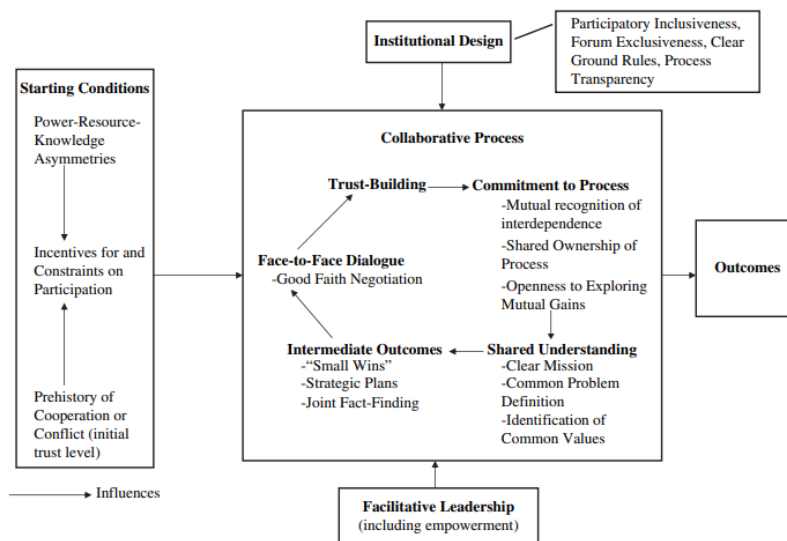
2.2.1 Startpunt: de *collaborative governance model*theorie van Ansell & Gash

Allereerst wordt gekeken naar een antwoord op de volgende deelvraag: 1. Wat wordt verstaan onder het bestuurlijke samenwerkingsproces? De centrale theorie die als uitgangspunt wordt genomen voor het beantwoorden van deze deelvraag is het *collaborative governance* model van Ansell & Gash (2007) dat is weergegeven in figuur 2. Er zijn een aantal redenen voor de keuze om deze theorie als vertrekpunt te nemen. Ansell & Gash (2007: 2) definiëren *collaborative governance* als 'een manier van besturen waarbij publieke actoren het initiatief nemen om niet-publieke actoren toe te laten treden tot een gezamenlijk, formeel besluitvormingsproces waarbinnen collectief naar consensus wordt gezocht over de invulling van beleid of de managementuitvoering ervan'. Daarmee past de theorie bij de compensatiecasus uit hoofdstuk 1. Immers, Rijkswaterstaat is de initiatiefnemer van de houtopstandcompensatie. Daarvoor moet Rijkswaterstaat samenwerken met publieke en niet publieke stakeholders. De invulling van de houtopstandcompensatie verschilt per locatie. Per compensatieproject hebben stakeholders verschillende eisen, wensen en belangen. Om tot een

compensatie-overeenkomst te komen, moeten partijen samen naar consensus zoeken.

De theorie van *collaborative governance* omvat vier onderdelen: startcondities, het institutionele ontwerp, leiderschap en het samenwerkingsproces. Ieder onderdeel bestaat uit een of meerdere condities die invloed hebben op de mate waarin het samenwerkingsproces succesvol verloopt. Zo omschrijft het onderdeel 'startcondities' bijvoorbeeld dat het samenwerkingsproces tussen partijen in het begin beïnvloed kan worden door een voorgeschiedenis van harmonie of conflict. Het institutionele ontwerp heeft bijvoorbeeld betrekking op de vraag welke partijen wel en niet worden uitgesloten van het samenwerkingsproces. Faciliterend leiderschap gaat bijvoorbeeld in op de rol van een actor die het samenwerkingsproces coördineert. Kortom, het samenwerkingsproces staat niet op zichzelf, maar wordt ook zelf beïnvloed.

Een van deze vier onderdelen van *collaborative governance* is het samenwerkingsproces zelf. Het samenwerkingsproces wordt beïnvloed door vijf condities (Ansell & Gash, 2007). Allereerst de *face-to-face dialoog*. Deze conditie heeft betrekking op de andere condities. Het gaat hier op de te goeder trouw afstemming en onderhandeling tussen verschillende partijen. Deze conditie beïnvloedt andere condities zoals het wederzijds vertrouwen, respect, gedeeld begrip en inzet van betrokken partijen. De tweede conditie die het samenwerkingsproces beïnvloedt is de *opbouw van vertrouwen* tussen stakeholders. Het gaat hier met name om een wederzijdse vertrouwensband tussen betrokkenen. De derde conditie is de *toewijding van actoren aan het samenwerkingsproces*. Hieronder vallen het gevoel wederzijdse afhankelijkheid, gelijk eigenaarschap en de verkenning van wederzijdse voordelen. De vierde conditie is het bewerkstelligen van een *gedeeld begrip* over wat de betrokken partijen samen kunnen bereiken. Hieronder vallen een duidelijke missie, een gedeelde probleemdefinitie en gemeenschappelijke waarden. De laatste conditie zijn de *tussenliggende resultaten*. Dit zijn bijvoorbeeld kleine concrete projectresultaten, gezamenlijke strategische plannen en het ontdekken van gedeelde feiten waarover consensus bestaat. Let op, Ansell & Gash (2017: 8) wijzen erop dat het samenwerkingsproces niet lineair, maar een cyclisch karakter heeft waarbij de vijf condities ook invloed uitoefenen op elkaar.



Figuur 2: collaborative governance model van Ansell & Gash (2007)

2.2.2 Het wetenschappelijke debat rondom *collaborative governance*

Desalniettemin kent de *collaborative governance model*theorie van Ansell & Gash (2007: 7) ook een aantal lacunes. Om te beginnen geven Ansell & Gash zelf toe dat hun model een aantal lacunes bevat. Ze beschrijven dat hun model niet 'the one' is omdat het een contingente theorie is die in verschillende contexten toepasbaar is. Het model is een eerste poging om kernfactoren op het gebied van bestuurlijke samenwerking en hun onderlinge relaties te ontdekken. Deze kernfactoren zijn de meest algemene en veelvoorkomende variabelen, maar het zijn niet de enige factoren. Daarnaast wijzen Ansell & Gash erop dat de relaties tussen factoren niet bekend zijn. Het model is volgens Ansell & Gash bedoeld als een instrument die toekomstige onderzoekers kunnen gebruiken bij het formuleren van hypothesen.

Naast de reflectie van Ansell & Gash op hun eigen model, bestaan er ook andere kritieken op de toepassing van *collaborative governance* als methode van bestuurlijke samenwerking. Lahat & Sher-Hadar (2019: 119) waarschuwen bijvoorbeeld dat *Collaborative governance* een 'alom geprezen bestuurlijke methode is waarin via acties en strategieën van verschillende stakeholders wordt samenwerkt aan een beleidsproces of besluitvormingsproces dat voortbouwt op consensus over een maatschappelijke kwestie'. Lahat & Sher-Hadar (2019) waarschuwen dat *collaborative governance* wel geprezen wordt, maar in de praktijk weinig mensen het daadwerkelijk meemaken. Dit komt omdat andere vormen van samenwerking zoals coöperatie of coördinatie vaak onterecht worden aangezien als *collaborative governance*. De theorie is dus niet altijd bruikbaar in iedere samenwerking. Batory & Svensson (2019) zijn het hiermee eens en benoemen dat *collaborative governance* een vaag begrip is waardoor het voor populariteitsdoeleinden kan worden ingezet. In het geval van *collaborative*

governance geldt dat in het samenwerkingsproces echt sprake is van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren (Lahat & Sher-Hadar, 2019). Het proces is formeel van aard, loopt vaak over een langere termijn en beïnvloedt het beleidsontwerp op basis van nieuwe ideeën. Het doel om consensus tussen verschillende stakeholders te bewerkstelligen, leidt ertoe dat *collaborative governance* met name geschikt is voor samenwerkingsprocessen waarin bestuurlijke of politieke waarden van belang zijn en belangrijke informatie verspreid ligt. *Collaborative governance* is daarom niet geschikt als consensusmethode voor juridische-of marktwaarden. Ook hier geldt dus dat *collaborative governance* niet voor iedere samenwerking bruikbaar is.

Maar er is ook nog een ander probleem. In de theorie van Ansell & Gash (2007) wordt geen rekening gehouden met eventuele conflicten binnen de initiërende publieke partij (Batory & Svensson, 2019). Er bestaan misschien conflicten tussen uitvoeringsfunctionarissen die van invloed zijn op het uiteindelijke samenwerkingsproces. Daarnaast houden Ansell & Gash geen rekening met de kwaliteit van het functioneren van de uitvoeringsfunctionarissen. Batory & Svensson (2019) voegen hieraan toe dat het begrip *collaborative governance* wereldwijd verschillend wordt gebruikt. Er is namelijk onduidelijkheid over de vraag of *collaborative governance* bedoeld is als overbrugging tussen overheid en niet-overheid of als overbrugging tussen enkel overheden? Het is ook niet altijd duidelijk wie de sturende kracht is achter het samenwerkingsproces. Daarnaast is onduidelijk welk tijdsplan *collaborative governance* minstens moet beslaan. Mag *collaborative governance* bijvoorbeeld een project zijn of gaat het om een permanente relatie tussen actoren? Hieruit blijkt dat de theorie van Ansell & Gash veel lacunes bevat.

Verder wijzen Bianchi et al. (2021) erop dat de theorie van Ansell & Gash alleen maar informele factoren beslaat. Hiermee verwijzen ze naar de vier condities: faciliterend leiderschap, vertrouwen, inzet, gedeeld begrip en het samenwerkingsproces die ze beschrijven als 'waarden'. Ansell & Gash houden geen rekening met de formele factoren die van invloed zijn op de uiteindelijke maatschappelijke *outcome*. Volgens Bianchi et al. (2021) spelen protocollen, regels, vaste organisatiestructuren en vooraf vastgelegd bevoegdheden ook een rol. Vanuit de optiek van Ansell & Gash kan deze lacune worden weerlegd. Immers, de auteurs bevestigen dat niet alle invloeden zijn meegenomen omdat de *collaborative governance* modeltheorie contingent is en de invloeden op het samenwerkingsproces per context verschillen.

Desondanks kent de toepassing van de *collaborative governance* modeltheorie verschillende voordelen. De gebruiksvriendelijkheid van de theorie binnen verschillende contexten maakt dat de definitie die Ansell & Gash toekennen aan *collaborative governance* op basis van hun modeltheorie interessant is voor dit onderzoek. De auteurs noemen verschillende voordelen van het model (Ansell & Gash, 2007). In de periode vóórdat Ansell & Gash hun theorie publiceerden, werd *collaborative governance* altijd onderzocht binnen vergelijkbare sectoren zoals de aanpak van milieuvervuiling of

veiligheid. Door het contingente karakter van het model dat Ansell & Gash hebben geïntroduceerd, kunnen onderzoekers verschillende samenwerkingsprocessen analyseren. Daarnaast gebruiken Ansell & Gash bewust de term *public agency* in hun definitie van *collaborative governance*. Daarmee doelen ze op het feit dat het model ook bruikbaar is om samenwerkingsprocessen te onderzoeken waarin ook wetgevende partijen en publieke partijen op verschillende niveaus zijn betrokken. Tevens beschouwen Ansell & Gash de initiërende partij meestal als 'uitvoerende publieke partij'. Deze uitvoerende partij initieert het samenwerkingsproces volgens Ansell & Gash om twee redenen: om eigen doelen te halen of om te voldoen aan een opdracht vanuit wetgeving (Ansell & Gash, 2007). De uitvoerder krijgt dus een grote rol binnen deze theorie. Voor dit onderzoek is dat van belang omdat de afhankelijke variabele betrekking heeft op de uitvoeringsfunctionaris.

Als laatste heeft de *collaborative governance* modeltheorie van Ansell & Gash als voordeel dat het rekening houdt met de verschillende stemmen van betrokken actoren. Lahat & Sher-Hadar (2019) wijzen erop dat er tegenwoordig een grote behoefte is om nieuwe institutionele manieren te vinden die de capaciteit en legitimiteit van overheidsoptreden verhogen. Het gevolg is dat er een grote interesse is voor een samenwerkingsbenadering onder besturende organisaties. Met name bij het oplossen van complexe bestuurlijke vraagstukken is de roep naar meerstemmigheid en consensus binnen de uitvoering van beleid groot (Lahat & Sher-Hadar, 2019; Bianchi et al., 2021). De modeltheorie van Ansell & Gash (2007) is een instrument dat kan helpen om binnen verschillende samenwerkingscontexten te analyseren welke invloeden van samenwerkingsprocessen bestaan.

2.2.3. Gekozen definitie van bestuurlijke samenwerking voor dit onderzoek

Kortom, voor een definitie van *bestuurlijke samenwerking* is het *Collaborative governance* model van Ansell & Gash (2007) als uitgangspunt genomen. De theorie is bruikbaar binnen verschillende contexten en kan worden gebruikt voor het analyseren van verschillende condities die invloed hebben op de mate waarin een samenwerkingsproces succesvol verloopt. De theorie kent een aantal lacunes. Het model is bijvoorbeeld bedoeld als een eerste poging om kernfactoren op het gebied van bestuurlijke samenwerking en hun onderlinge relaties te ontdekken (Ansell & Gash, 2007). Ansell & Gash houden echter geen rekening met de kwaliteit van het functioneren van de uitvoeringsfunctionarissen (Batory & Svensson, 2019). Dit is een probleem omdat de kenmerken van uitvoerders uiteindelijk bepalen of beleidsprestaties conform de bedoelingen van beleidsvormers worden gerealiseerd (Coolsma & van Montfort, 2021). Ansell & Gash houden ook geen rekening met de invloed van formele factoren zoals protocollen, regels, vaste organisatiestructuren en vooraf vastgelegd bevoegdheden (Bianchi et al., 2021). Tot slot wordt rekening gehouden met eventuele conflicten binnen de initiërende publieke partij die het samenwerkingsproces beïnvloeden (Batory &

Svensson, 2019.. In dit onderzoek worden daarom het functioneren van uitvoeringsfunctionarissen, de rol van regels, protocollen en bevoegdheden en eventuele interne conflicten binnen de interne organisatie van de uitvoeringsfunctionaris meegenomen binnen het concept *beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen*.

Terug naar deelvraag 1: wat wordt verstaan onder het bestuurlijke samenwerkingsproces? De definitie van *collaborative governance* biedt hierop een eerste antwoord. Verschillende theoretici beschouwen het *collaborative governance model* van Ansell & Gash als een bruikbaar analysemiddel om zo'n bestuurlijk samenwerkingsproces te definiëren. Hiervoor geven ze wel een aantal randvoorwaarden waaraan de te analyseren samenwerking moet voldoen. De samenwerkingscasus moet bijvoorbeeld aansluiten bij de kenmerken van *Collaborative governance*. Zoals eerder beschreven voldoet de compensatiecasus die gebruikt wordt voor dit onderzoek hieraan. Op basis van de theorie van Ansell & Gash in combinatie met de theorie van andere wetenschappers wordt daarom de volgende definitie van een *bestuurlijk samenwerkingsproces* geformuleerd tot: *het bestuurlijke samenwerkingsproces is een van de vier condities van collaborative governance. Dit een besturingsmethode waarbij een publieke partij andere partijen uitnodigt tot een formeel, op consensusgericht en wederzijds afhankelijk besluitvormingsproces. De invloeden van een bestuurlijk samenwerkingsproces zijn contextafhankelijk, maar kunnen worden gecategoriseerd onder face-to-face-dialoog, opbouw van vertrouwen, toewijding van betrokkenen, gedeeld begrip en tussentijdse resultaten*.

2.3 Beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen

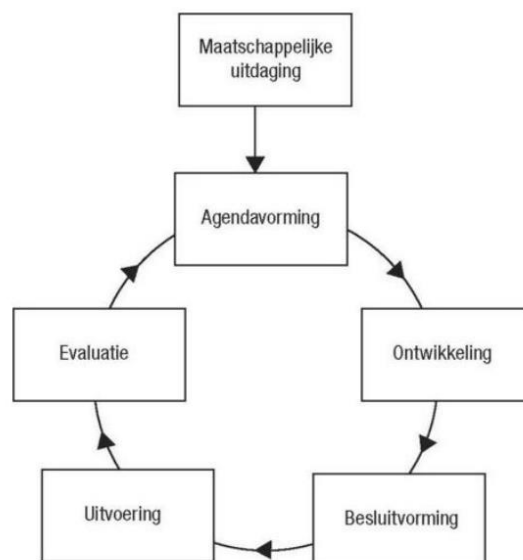
2.3.1 Startpunt: beleidsuitvoering als onderdeel van de beleidsprocestheorie van Harold Lasswell

In dit tweede deel van het theoretisch kader wordt een voorlopig antwoord geformuleerd op de tweede deelvraag: welke kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen spelen een rol bij de uitvoering van beleid? Om hierop antwoord te kunnen geven, is het allereerst van belang om te onderzoeken wat beleidsuitvoering precies betekent. Over het antwoord op deze vraag hebben de afgelopen eeuw verschillende theoretici een debat gevoerd. In tegenstelling tot de meer recente *collaborative governance* theorie van Ansell & Gash, kunnen de verschillende benaderingen op de definitie van beleidsuitvoering worden verdeeld over verschillende fasen.

Bekkers (2017) beschrijft dat voor het begrip beleidsuitvoering oorspronkelijk nauwelijks aandacht bestond. Deze benadering wordt beschouwd als de eerste benaderingsfase. De gedachte was namelijk dat met het vaststellen van beleid de uitvoering vanzelf zou volgen. Deze eerste benadering is onder andere te herleiden in de definitie van beleidsuitvoering volgens Van Meter & Van Horn (1975: 450). De auteurs definiëren beleidsuitvoeringsproces als een reeks van alledaagse

beslissingen en interacties die onwaardig zijn voor wetenschappelijke onderzoekers. Uitvoering is volgens Van Meter & Van Horn eenvoudig omdat de belangrijkste beleidskwesties al in eerdere beslissingen zijn aangepakt door bestuurders, wetgevers en rechters. Howlett (2019: 407) erkent deze benadering. Hij beschrijft dat beleidsuitvoering werd beschouwd als iets onproblematisch, een enigszins automatisch proces dat op basis van gestandaardiseerde procedures werd uitgevoerd door overheidsdiensten waarbinnen voldoende mankracht en deskundigheid gold.

Gaandeweg kwam met de komst van de beleidsprocestheorie van Harold Lasswell (1956) het wetenschappelijke debat rondom de definitie van beleidsuitvoering op gang, ook wel de tweede benaderingsfase. Lasswell (1956) wordt beschouwd als de grondlegger die de term *policy implementation*, 'beleidsuitvoering', binnen de bestuurskunde introduceerde (Wright, 1998; deLeon & deLeon, 2002; Howlett, 2019). De definitie van beleidsuitvoering staat niet op zichzelf, maar komt voort uit de beleidsprocestheorie van Lasswell (1956). Deze beleidscyclus (figuur 3) bestaat uit vijf procesfasen die analytisch gezien elkaar opvolgen (Bekkers, 2017). Beleidsuitvoering wordt binnen de beleidsprocestheorie gedefinieerd als één fase binnen een kleine reeks fasen waarmee overheidsproblemen worden opgelost (Lasswell, 1956; Howlett, 2019: 413; deLeon & deLeon, 2002: 467).



Figuur 3: de beleidscyclus door Victor Bekkers

2.3.2 Lacunes en nieuwe benaderingen op de beleidsprocestheorie

Desalniettemin hebben verschillende theoretici kritiek op de beleidsprocestheorie van Lasswell. Ten eerste houdt Lasswell geen rekening met het complexe karakter van beleidsuitvoering als gevolg van allerlei omgevingsinvloeden (Pressman & Wildavsky, 1973; Howlett, 2019; Hill & Hupe 2014; Spicker, 2005). Ten tweede gaat de beleidsprocestheorie niet in op de te onderscheiden fasen binnen het

uitvoeringsproces en de verschillende betrokken actoren daarin (Nakamura, 1987; Lewis & Flynn, 1979; Pressman & Wildavsky, 1973; Van Meter & Van Horn, 1975; Khan, 2014; Mazmanian & Sabatier, 1983). Ten derde houdt Lasswell geen rekening met de invloed van verschillende belangen van betrokken uitvoeringspartijen, de mate waarin beleidsuitvoerders het uitvoeringsproces beïnvloeden en de overlap van beleidsprocesfasen tijdens de uitvoeringsfase (Lewis & Flynn, 1979; Barrett & Fudge, 1981; Lipsky, 1980; Bekkers, 2017; Howlett, 2019; Hill & Hupe, 2014). Tot slot houdt Lasswell geen rekening met het complexe netwerkarakter van het uitvoeringsproces en de toestroom van nieuwe actoren en ideeën in dit netwerk (Stewart et al., 2008; Hill & Hupe, 2014; Khan, 2014; Howlett, 2019; Coolsma & van Montfort, 2021). Al deze theoretici bouwen voort op deze lacune. Dit doen zij echter vanuit uiteenlopende benaderingen op de uitvoering van beleid die hieronder worden toegelicht.

Allereerst, Pressman & Wildavsky (1973) gelden als grondleggers voor de derde benaderingsfase waarin ze voortbouwen op een lacune binnen de beleidsprocestheorie van Lasswell (1956). Pressman & Wildavsky onderzochten de oorzaken voor problemen van verschillende beleidsprogramma's in de Verenigde Staten. Op basis van dit onderzoek concludeerden ze dat beleidsuitvoering geen simpele, probleemloze beleidsstap kon zijn zoals Lasswell beschrijft (Pressman & Wildavsky, 1973; Howlett, 2019). Deze derde benadering verschilt daarom van de auteurs binnen de eerste benaderingsfase waarin de uitvoering beschouwd werd als een simpele, automatische procesfase. Beleidsuitvoering is, zoals Hill & Hupe (2014) het beschrijven, geen '*black box*'. Oftewel geen lege ruimte tussen beleidsvorming en beleidsresultaten. Tijdens de beleidsuitvoering moet daarom meer rekening worden gehouden met politieke, gedragsmatige en contextuele factoren (Spicker, 2005). Hoewel theoretici binnen deze benadering het met elkaar eens zijn dat de uitvoering van beleid geen *black box* is, ontstond een tweedeling binnen deze groep theoretici. Deze tweedeling staat bekend als het debat over de *top-down* versus *bottom-up* benadering op beleidsuitvoering (Bekkers, 2017).

Wat wordt bedoeld met de *top-down* benadering? Binnen deze benadering wordt het beleid zelf beschouwd als het startpunt waarop de beleidsuitvoering voortbouwt (Nakamura, 1987; Lewis & Flynn, 1979). Het beleid wordt bijvoorbeeld gemaakt door politici (Majone & Wildavsky, 1978). Deze politici leggen verantwoording af aan de burger. Het beleid wordt vervolgens uitgevoerd door uitvoeringsfunctionarissen. Deze hebben bepaalde bevoegdheden in het uitvoeringsproces. Het beleid en bijbehorende beleidsdoel is dus afkomstig vanuit een centrale autoriteit zoals politici en wordt via een hiërarchiestructuur, dus *top-down*, doorgevoerd naar de uitvoerende ambtenaren die het beleidsdoel realiseren (Sabatier, 1986). Een aantal theoretici hanteren de *top-down* benadering bij hun definiëring van beleidsuitvoering. Pressman & Wildavsky (1973: 14) noemen dat 'beleidsuitvoering kan worden beschouwd als een proces met een *output* en een *outcome* waarbinnen meerdere actoren, organisaties en controletechnieken betrokken zijn. Beleidsuitvoering is dan de mate waarin

voorgenomen resultaten worden behaald. Beleidsuitvoering beslaat volgens andere theoretici 'de handelingen van publieke en private individuen met als doel om eerder gestelde beleidsdoelen te behalen' (Van Meter & Van Horn, 1975; Khan, 2014: 5). Deze twee definities benadrukken allebei de aanwezigheid van verschillende actoren en het streven naar vooropgestelde beleidsdoelen. De nadruk op de hiërarchisch bovengeschikte beleidsvormer komt met name terug in de definitie van Mazmanian & Sabatier (1983: 540) waarin ze beleidsuitvoering definiëren als 'het uitvoeren van een beleidsbeslissing die meestal in een beleidsopdracht of rechtsbeslissing ligt verankert'.

Aan de andere kant ontstond binnen deze derde benaderingsfase ook de *bottom-up* benadering. In tegenstelling tot de *top-down* benadering waarin het beleid zelf centraal staat, geldt binnen de *bottom-up* benadering dat de uitvoeringsfunctionaris die het beleid uitvoert centraal staat (Lewis & Flynn, 1979). Beleid wordt immers beïnvloed door personen die een ander perspectief op het beleid kunnen hebben dan de beleidsvormer. Dit komt omdat uitvoeringsfunctionarissen het beleid verschillend interpreteren, maar ook omdat de beleidsuitvoering kan worden beïnvloed door omgevingsinvloeden (Barrett & Fudge, 1981). Het beleidsproces wordt beschouwd als een complex netwerk van allerlei interacties met verschillende achterliggende belangen en prioriteiten. Daardoor lopen de fasen van beleidsvorming en beleidsuitvoering door elkaar heen. De uitvoeringsfunctionaris handelt dus niet vanuit een hiërarchie, maar vanuit een netwerk van publieke en private actoren die met elkaar interacteren (Sabatier & Hanf, 1985). Zo'n uitvoeringsfunctionaris wordt in deze context vaak beschreven als de *street-level bureaucrat* (Lipsky, 1980; Bekkers, 2017; Howlett, 2019). Hiermee wordt onder andere bedoeld dat de uitvoering van beleid door de desbetreffende uitvoeringsfunctionaris wordt beïnvloed door de vaardigheden, gedrevenheid en relaties van de beleidsuitvoerder. Verschillende theoretici hanteren deze *bottom-up* benadering bij de definiëring van beleidsuitvoering. Barrett & Fudge (1981: 25) beschouwen beleidsuitvoering als 'een ononderbroken aantal beleidsacties waarin een interactief onderhandelingsproces plaatsvindt tussen partijen die beleid willen implementeren en partijen waarop beleid invloed heeft'. Hill & Hupe (2014: 54) beschrijven dat beleidsuitvoering een onderhandelingsproces is die bestaat uit acties die afkomstig zijn van verschillende personen in verschillende delen van dezelfde organisatie'. In beide definities ligt de nadruk op beleidsuitvoering via interacties tussen partijen op verschillende hiërarchische niveaus. Daarbij speelt ook onderhandeling een rol als verwijzing naar wederzijdse afhankelijkheid in plaats van *top-down* hiërarchische interacties.

Uiteindelijk leidde de *top-down* versus *bottom-up* discussie ertoe dat het debat over de definitie van beleidsuitvoering alleen nog maar gericht was op deze twee benaderingen (Barrett, 2004). De vierde benaderingsfase geïnspireerd op de bestuurskundige stroming van het *network governance* bracht hierin verandering (Wolde, 2019). *Network governance* wordt beschreven als het geheel van allerlei theoretische opvattingen over besturen waarbij een aantal kenmerken centraal

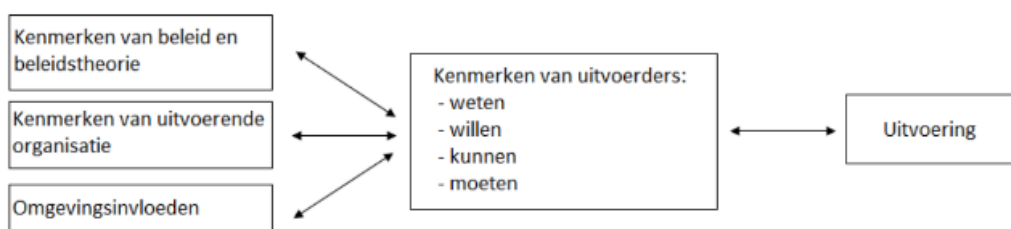
staan (Kooiman, 2003; Sorensen & Torfing, 2007). Ten eerste wordt niet alleen rekening gehouden met formele organisatiestructuren, maar ook met interacties tussen betrokken publieke en private actoren. Daarmee is deze vierde benaderingsfase enigszins vergelijkbaar met de *bottom-up* benadering waarin eveneens handelingen tussen publieke en private partijen van betekenis zijn (Van Meter & Van Horn, 1975; Khan, 2014). Echter, in de vierde benaderingsfase worden ook een aantal nieuwe kenmerken van beleidsuitvoering genoemd. Netwerkinteracties kunnen bijvoorbeeld zowel formeel als informeel zijn. Actoren zijn immers autonoom maar ook wederzijds afhankelijk van elkaars middelen waardoor er geen hiërarchie ontstaat. Deze afhankelijkheid berust hierbij op waarden zoals reputatie, vertrouwen, wederkerigheid (Rhodes, 1996).

Met de komst van *Network governance* ontstond dus een laatste benaderingsfase op de definitie van beleidsuitvoering. Verschillende auteurs definiëren beleidsuitvoering in navolging van *network governance*. Beleidsuitvoering wordt bijvoorbeeld beschouwd als 'een belangrijke fase in het beleidsproces' en betekent 'het uitoefenen van de wet waarbij meerdere stakeholders en organisaties met verschillende procedures en technieken samenwerken om beleid in uitvoering te brengen zodat beleidsdoelen worden behaald' (Stewart et al., 2008; Khan, 2014: 4). Howlett (2019: 412) benadrukt vooral het complexe karakter van beleidsuitvoering: 'beleidsuitvoering is een complexe activiteit die wordt beïnvloed door factoren zoals de aard van het betrokken netwerk bij het beleidsproces en de toestroom van nieuwe actoren en ideeën in dit netwerk. Hill & Hupe (2014: 109) definiëren beleidsuitvoering vanuit het perspectief van *network governance*: beleidsuitvoering volgt niet verticaal hiërarchisch op vooraf geformuleerde beleidsbeslissingen binnen een beleidsketen, maar is vanuit een horizontaal netwerkmanagementperspectief een extern proces van beleidsvorming waarin overheden samenwerken met verschillende publieke en private actoren'. In deze definitie geldt beleidsuitvoering dus als een apart proces waarop het samenwerkende netwerk invloed uitoefent. Het gevolg is dat er ook beleidsvorming plaatsvindt tijdens de beleidsuitvoering. Desalniettemin bestaan er ook kritieken op de toepassing van de *network governance* benadering bij de definiëring van beleidsuitvoering. Lundqvist (2001) benoemt bijvoorbeeld dat door de komst van *network governance* de beleidsuitvoering niet meer berust bij de centrale overheid, maar de uitvoeringsmacht te veel ligt bij de uitvoeringsfunctionaris. De functie van de overheid wordt dan ondermijnd, of zoals Lundqvist (2001: 2) het beschrijft: '*hollowing out of the state*'. De overheid raakt dus vanuit deze optiek in gebreke (Hill & Hupe, 2014).

Welke benaderingswijze op beleidsuitvoering is dan geschikt voor dit onderzoek? Tegenwoordig worden verschillende benaderingen op beleidsuitvoering toegepast afhankelijk van de uitvoeringscontext (Bekkers, 2017). Een recent voorbeeld hiervan is de definitie van beleidsuitvoering volgens Coolsma & van Montfort (2021: 140) die beleidsuitvoering definieert als 'het toepassen van de middelen ter bereiking van de doelen van beleid. Daarbij worden besluiten van de beleidsbepalers

omgezet in handelingen van uitvoerders'. Coolsma & van Montfort (2021) voegen hieraan toe dat beleidsuitvoering vooral draait om 'conformiteit'. Dit is de mate waarin beleidsprestaties van uitvoerders overeenstemmen met de bedoelingen van beleidsbepalers (Coolsma & van Montfort, 2021: 140). De verschillende benaderingsfasen komen terug in Coolsma & van Montfort (2021) hun *factorenmodeltheorie voor de conformiteit van de beleidsuitvoering* (figuur 4). De beleidsconformiteit wordt in eerste instantie bepaald door vier factoren: de kenmerken van de omgeving waarbij de *bottom-up* benadering zichtbaar is; de kenmerken van beleid en de beleidstheorie waarin de *top-down* benadering herkenbaar is en de kenmerken van de uitvoerende organisaties waarin de invloed van *network governance*. Deze drie factoren beïnvloeden vier soorten kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen: weten, willen, kunnen en moeten. Let op, Coolsma & van Montfort (2021) wijzen er wel op dat tussen deze drie factoren en vier kenmerken een wisselwerking bestaat. De kenmerken kunnen dus ook invloed uitoefenen op de drie factoren (Coolsma & van Montfort (2021: 128).

Wat houden die vier kenmerken in (Coolsma & van Montfort (2021)? Weten gaat over kennis van beleidsdoeleinden, beleidsmiddelen en kennis over de veronderstellingen ten grondslag aan beleid. Willen gaat over de motivatie om beleid uit te voeren, de acceptatie van beleidsdoeleinden en beleidsmiddelen en of de uitvoeringsfunctionaris de opgelegde gedragsvoorschriften aanvaardt. Kunnen gaat over de beschikking over besluitbevoegdheid, financiële en technische hulpbronnen, inzicht in relevante oplossingskenmerken en inzicht in cliënten of gevallen die aandacht verdienen. Moeten gaat over het gevoel van handelingsdwang die uitvoeringsfunctionarissen ervaren. Dit kan bijvoorbeeld intern via verantwoording of prestatiecontracten zijn. Coolsma & van Montfort (2021) stellen dat zolang de beleidsuitvoering niet geautomatiseerd is, de uitvoeringsfunctionaris eigen afwegingen moet maken die de uiteindelijke uitvoering en beleidsconformiteit bepalen. De afwegingen die uitvoeringsfunctionarissen maken, worden gebaseerd op de invulling van deze vier kenmerken en beïnvloed door de drie eerdergenoemde factoren.



Figuur 4: Factorenmodel voor de conformiteit van de beleidsuitvoering door Coolsma & van Montfort (2021)

2.3.3 Gekozen definitie van beleidsuitvoering voor dit onderzoek

Kortom, beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen werd oorspronkelijk beschouwd als een *Black box* (Hill & Hupe, 2014). Beleidsuitvoering werd eerst beschouwd als een simpele, onproblematische serie van beslissingen en interacties als gevolg van gestandaardiseerde procedures en praktijken (Van Meter & Van Horn, 1975; Howlett, 2019). Sinds Lasswell voor het eerst de term *policy implementation* introduceerde, is een wetenschappelijk debat ontstaan over de definitie van het begrip. Al snel concludeerde theoretici dat beleidsuitvoering geen simpele, probleemloze beleidsstap kon zijn (Pressman & Wildavsky, 1973; Howlett, 2019). Deze perceptie mondde uit in het *top-down* versus *bottom-up* debat met daaropvolgend de invloed vanuit het *network governance*. Op basis van deze ontwikkelingen kan de definitie van Lasswell (1956), waarin beleidsuitvoering wordt gezien als een stadium binnen het beleidsproces van opeenvolgende stadia, worden beschouwd als te beknopt.

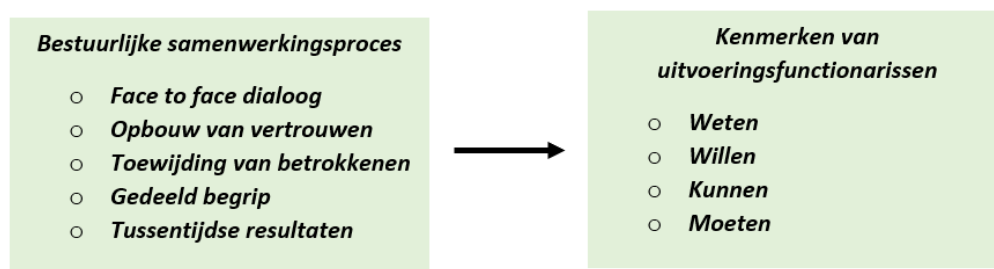
Wat is dan het antwoord op deelvraag 2: welke kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen spelen een rol bij de uitvoering van beleid? Tegenwoordig, zoals ook blijkt uit de compensatiecasus die in dit onderzoek wordt gebruikt, wordt de beleidsuitvoering gekenmerkt door de omgeving (*bottom-up*), de beleidsinhoud (*top-down*), de eigenschappen van betrokken uitvoerende organisaties (*network governance*) en de invloed op de kenmerken van de uitvoeringsfunctionarissen. Coolsma & van Montfort (2021) introduceren vanuit hun theorie met oog voor de verschillende benaderingen op beleidsuitvoering uiteindelijk vier kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen: weten, willen, kunnen en moeten. Daarom is gekozen om voor dit onderzoek een definitie van beleidsuitvoering te hanteren die is geïnspireerd op Coolsma & van Montfort (2021) omdat in deze definitie ook vier concrete kenmerken van de uitvoeringsfunctionarissen worden gehanteerd. De definitie van beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen luidt als volgt: *beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen is een belangrijk proces waarin de beleidsinhoud, uitvoeringsorganisaties en de omgeving invloed uitoefenen op de kenmerken kennis, motivatie, beschikbare hulpbronnen en het gevoel van handelingsdwang die uitvoeringsfunctionarissen nodig hebben of ervaren om beleidsconforme prestaties te kunnen leveren.*

2.4 Analytisch kader en bijbehorende assumpties

2.4.1 analytisch kader

Aan het begin van dit hoofdstuk werd een eerste conceptueel model geschetst waarin op basis van hoofdstuk 1 een relatie werd weergegeven tussen de onafhankelijke variabele *bestuurlijke samenwerking* en de afhankelijke variabele *beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen*. Dit komt overeen met de theorie van Coolsma & van Montfort (2021). Hij introduceert 3 factoren die invloed hebben op de kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen. Een van deze factoren definieert hij

als ‘kenmerken van uitvoerende organisaties’. Hiermee bedoelt hij de onderlinge relaties tussen uitvoerende organisaties. Deze relaties kunnen via horizontale netwerken plaatsvinden. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer de uitvoering afhangt van verschillende particuliere of private organisaties. Hiervan is eveneens sprake in de compensatie-casus van dit onderzoek. Voor de invulling van de factor ‘kenmerken van uitvoerende organisaties’ wordt het bestuurlijke samenwerkingsproces van Ansell & Gash (2007) gebruikt. Immers, Coolsma & van Montfort (2021) geeft een vrij algemene en beknopte definitie van deze derde factor. De theorie van *collaborative governance* biedt een hierop een oplossing. Op basis van de vijf condities van samenwerkingsprocessen ontstaat een concrete definitie over wat Coolsma & van Montfort (2021) noemen ‘een horizontaal netwerk waarin relaties tussen particuliere en private organisaties lopen’. Door de vijf condities van het samenwerkingsproces te gebruiken met het factorenmodel van Coolsma & van Montfort (2021), kan worden onderzocht welke invloed bestuurlijke samenwerking heeft op beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen (figuur 5).



Figuur 5: nieuw conceptueel model

2.4.2 Vier assumpties op basis van het theoretisch kader

Op basis van het analytisch kader worden in dit onderzoek vier assumpties onderzocht. Deze assumpties geven uiteindelijk antwoord op deelvraag 3: in hoeverre beïnvloeden samenwerkingsprocessen de kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen? Assumptie één betreft de invloed van het bestuurlijke samenwerkingsproces op het kenmerk ‘weten’, assumptie twee op het kenmerk ‘willen’, drie op ‘kunnen’ en vier op het kenmerk ‘moeten’ (Ansell & Gash, 2007; Coolsma & van Montfort, 2021). De vier assumpties zijn:

1. het bestuurlijke samenwerkingsproces leidt ertoe dat de uitvoeringsfunctionaris voldoende of onvoldoende kennis en informatie heeft om beleid te kunnen uitvoeren. Des te minder kennis van de beleidsinhoud en achterliggende veronderstellingen, des te groter de kans dat de uitvoeringsfunctionaris beleid verkeerd interpreteert op basis van eigen inzichten (Coolsma & van Montfort, 2021: 138);

2. het bestuurlijke samenwerkingsproces leidt op bepaalde wijze tot een lage of hoge motivatie van de uitvoeringsfunctionaris. Des te lager de motivatie van de uitvoeringsfunctionaris om de beleidsdoeleinden en beleidsmiddelen vanuit de samenwerking toe te passen, des te sterker de handelingsmotieven van de uitvoeringsfunctionaris afwijken van het uit te voeren beleid (Coolsma & van Montfort, 2021: 139);
3. het bestuurlijke samenwerkingsproces leidt ertoe dat de uitvoeringsfunctionaris in hoge of lage mate beschikt over belangrijke competenties en capaciteiten. Des te minder daarvan worden aangereikt vanuit de samenwerking, des te minder hulpbronnen de uitvoeringsfunctionaris ter beschikking heeft (Coolsma & van Montfort, 2021: 139);
4. het bestuurlijke samenwerkingsproces leidt ertoe dat uitvoeringsfunctionarissen gedwongen worden tot bepaalde handelingswijzen. Des te meer handelingsdwang een uitvoeringsfunctionaris ervaart, des te minder ruimte de uitvoeringsfunctionaris krijgt om eigen afwegingen te maken (Coolsma & van Montfort, 2021: 139).

Aan de hand van bestaande wetenschappelijke literatuur zijn de definities van de concepten *bestuurlijke samenwerking* en *beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen* gespecificeerd tot de concepten *bestuurlijk samenwerkingsproces* en *kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen*. In het volgende hoofdstuk zal eerst de onderzoeksmethode worden toegelicht. In dit methodisch hoofdstuk zullen de twee concepten meetbaar worden gemaakt.

3. Methoden

- Inleiding
- Operationalisatie
- Onderzoeksmethode
- Betrouwbaarheid
- Validiteit
- Uitleiding



Afb. 3: Rijkswaterstaat (2019).

Gevelde houtopstanden tijdens de omlegging A9 Badhoevedorp

3.Methoden

3.1 Inleiding methoden

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke manier de benodigde data worden verzameld. Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag, worden in dit hoofdstuk allereerst de onafhankelijke en afhankelijke variabelen uit het conceptueel model in hoofdstuk 2 geoperationaliseerd en meetbaar gemaakt. Deze operationalisatie wordt weergegeven in een operationalisatieschema (bijlage 1). Vervolgens wordt beschreven welke onderzoeksmethodiek wordt toegepast voor het verzamelen van data. Hierbij wordt ook ingegaan op de omgang met betrekking tot de privacy van respondenten. Tot slot volgt in dit hoofdstuk een toelichting op de betrouwbaarheid, de interne- en externe validiteit en een aantal beperkingen die voor het onderzoek gelden.

3.2 Operationalisatie

3.2.1 Operationalisatie van het concept bestuurlijk samenwerkingsproces

Allereerst wordt de onafhankelijke variabele *bestuurlijk samenwerkingsproces* meetbaar gemaakt. op basis van het theoretisch kader, specifiek de *collaborative governance* theorie van Ansell & Gash (2007), kan het concept 'bestuurlijke samenwerking' worden onderverdeeld in vijf dimensies met bijbehorende indicatoren: dimensie 1 is face-to-face-dialoog: het gaat hierbij om het te goeder trouw afstemming en onderhandelen tussen verschillende partijen (Ansell & Gash, 2017; Gilliam et al. 2002; Lasker & Weiss, 2003; Plummer & Fitzgibbon, 2004; Schneider et al. 2003; Tompkins & Adger, 2004; Warner, 2006). In dit onderzoek worden hiervoor als startpunt de indicatoren face to face contact en voldoende contact gebruikt. De meetbaarheid wordt gewaarborgd door in de interviewgesprekken te kijken naar de contactmethoden die zijn voorgekomen in het samenwerkingsproces en de vraag of de respondent het gevoel had dat er voldoende contact was met stakeholders. De respondent kan zelf beschrijven wat wordt verstaan onder 'voldoende contact'. Dimensie 2 is de opbouw van vertrouwen: het gaat hier met name om het opbouwen van een wederzijdse vertrouwensband tussen betrokkenen (Ansell & Gash, 2017: 16; Weech-Maldonado & Merrill, 2000; Alexander et al., 1998; Beierle & Konisky, 2001; Brinkerhoff 1999; Glasbergen & Driessen, 2005; Imperial, 2005; Murdock et al., Sexton, 2005; Short & Winter, 1999; Tett et al., 2003; Vangen & Huxham, 2003; Murdock et al., 2005). Deze dimensie bestaat uit een aantal startindicatoren, waaronder vertrouwen aan het begin van de samenwerking, voldoende tijd voor het opbouwen van vertrouwen en het gevoel van wederzijds vertrouwen. Dimensie 3 is de toewijding van betrokkenen aan het samenwerkingsproces: hieronder vallen het gevoel wederzijdse afhankelijkheid en van gedeelde verantwoordelijkheid (Ansell & Gash, 2017: 17; Gray, 1989; Plummer & Fitzgibbon, 2004; Gilliam et al., 2002; El Ansari, 2003; Geoghegan & Renard,

2002; Weech-Maldonado & Merrill, 2000). Dimensie 4 is het gedeeld begrip: hier gaat het over wat de betrokken partijen samen kunnen bereiken. Hieronder vallen een duidelijke collectieve missie en een gedeelde probleemdefinitie (Ansell & Gash, 2017: 18; Tett et al., 2003; Bentrup, 2001; North, 2000; Pahl-Wostl & Hare, 2004). Dimensie 5 gaat over tussentijdse resultaten: dit zijn bijvoorbeeld kleine concrete projectresultaten en winmomenten die tussentijds gevierd worden, maar bijvoorbeeld ook het ontdekken van gedeelde feiten waarover consensus bestaat (Ansell & Gash, 2017: 19; Chrislip & Larson 1994; Roussos & Fawcett 2000; Warner 2006; Weech-Maldonado & Merrill, 2000; Rogers et al., 1993; Vangen & Huxham 2003; Saarikoski 2000). Ansell & Gash (2007) typeren deze vijf dimensies als de meest voorkomende. Hun theorie is echter niet volledig. In de praktijk kunnen namelijk andere invloeden van bestuurlijke samenwerking worden ontdekt. Daarom worden respondenten tot slot ook gevraagd om zelf invloeden van het bestuurlijke samenwerkingsproces te noemen.

3.2.2 Operationalisatie van het concept kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen

In dit onderdeel wordt het concept *kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen* als afhankelijke variabele geoperationaliseerd en meetbaar gemaakt. Zoals eerder omschreven, bestaan dit concept uit vier dimensies: weten, willen, kunnen en moeten. Vanuit het theoretisch kader en de theorie van Coolsma & van Montfort (2021) kan de dimensie 'weten' 'meetbaar' worden gemaakt met een aantal indicatoren (Coolsma & van Montfort, 2021: 138). Het gaat hierbij om de kennis van de doeleinden van de beleidsinhoud, kennis van de middelen van het beleid en kennis van de veronderstellingen ten grondslag aan het beleid. Met het beleid wordt hierbij verwezen naar de *Handreiking vellen en herbeplanten houtopstanden* die in hoofdstuk 1 ter sprake kwam (Rijkswaterstaat, 2018). Omdat de compensatie van houtopstanden in elk project zo verschilt, wordt met kennis ook verwezen naar relevante kennis over eisen en stakeholderwensen die volgens deze handreiking meegenomen moeten worden bij de uitvoering van een houtopstandcompensatie.

De dimensie 'willen' gaat over de mate waarin de uitvoerder het eens is met de beleidsdoeleinden, de middelen die mogen worden toegepast en of de uitvoeringsfunctionaris opgelegde gedragsvoorschriften aanvaardbaar vindt (Coolsma & van Montfort, 2021: 139; Lipsky, 1980). Het 'willen' heeft dus betrekking op de motivatie van de uitvoerder. De bijbehorende indicatoren zijn de motivatie om beleid conform uit te voeren, de mate waarin de uitvoeringsfunctionaris de beleidsdoeleinden en beleidsmiddelen accepteert en de mate waarin de uitvoeringsfunctionaris opgelegde gedragsvoorschriften vanuit het beleid aanvaard.

De dimensie 'kunnen' is onderverdeeld in een aantal indicatoren. Allereerst de beschikking over belangrijke besluitbevoegdheden die de uitvoeringsfunctionaris nodig heeft (Coolsma & van Montfort, 2021: 139). Daarnaast moet de uitvoeringsfunctionaris beschikken over financiële

hulpbronnen. Denk hierbij aan budget om een compensatie te kunnen uitvoeren. Ook moet een uitvoeringsfunctionaris beschikken over technische hulpbronnen, in dit geval bijvoorbeeld grondoppervlak om een compensatie op te kunnen uitvoeren. Een andere indicator is het inzicht in mogelijke probleemoplossingskenmerken. Daarnaast is er op basis van de theorie een indicator die gaat over het inzicht in de typen cliënten of gevallen die meer of minder aandacht van de uitvoeringsfunctionaris vergen (Terpstra & Havinga, 1999: 46). Het 'kunnen' heeft daarmee dus enerzijds betrekking op de competenties van de uitvoerder en anderzijds op beschikbare capaciteiten.

Als laatste geldt de dimensie 'moeten' (Coolsma & van Montfort, 2021: 139). Moeten heeft betrekking op de mate waarin de uitvoerder gedwongen wordt tot een bepaalde handelingswijze vanuit de interne organisatie, bijvoorbeeld via prestatiecontracten, toezicht en interne verantwoording. Daarmee lijkt dit kenmerk in eerste instantie niet van belang voor dit onderzoek. Immers, het onderzoek gaat in op de invloed van een extern concept in de vorm van bestuurlijke samenwerkingsprocessen. Toch is ervoor gekozen om dit kenmerk van Coolsma & van Montfort (2021) mee te nemen in het onderzoek. Immers, op deze manier kan worden gekeken in welke mate respondenten ook noemen dat er sprake is van interne handelingsdwang. Voor dit onderzoek wordt deze dimensie uitgebreid. Er wordt namelijk niet alleen gekeken naar de mate waarin uitvoeringsfunctionarissen handelingsdwang ervaren vanuit hun interne organisatie, maar ook of uitvoeringsfunctionarissen handelingsdwang ervaren vanuit het bestuurlijke samenwerkingsproces, dus vanuit externe organisaties. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de volgende indicatoren: handelingsdwang via interne prestatiecontracten, handelingsdwang door interne verantwoording moeten afleggen, handelingsdwang door intern toezicht en handelingsdwang vanuit externe stakeholders. Deze laatste is dus niet uitgediept omdat het een nieuwe indicator betreft. Op basis van deze dimensies en bijbehorende indicatoren is een operationalisatieschema gemaakt (bijlage 1).

3.3 Onderzoeksmethode

3.3.1 Keuze voor de onderzoeksmethode

In hoofdstuk één is gebruik gemaakt van verschillende nieuwsartikelen en websites over wet- en regelgeving, maar bijvoorbeeld ook het beleidsdocument *Handreiking vellen en herbepanten houtopstanden* (Rijkswaterstaat, 2018). In hoofdstuk twee is gebruik gemaakt van verschillende wetenschappelijke bronnen die samen het theoretisch kader vormen. Voor het verzamelen van data is in dit onderzoek gekozen voor een kwalitatieve insteek aan de hand van de semigestructureerde interviewvragen waardoor diepte-interviews mogelijk worden (Babbie, 2017; Creswell & Poth, 2018). Immers, naast de bestaande vijf samenwerkingsprocesinvloeden (Ansell & Gash, 2007) en vier kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen (Coolsma & van Montfort, 2021), moet voor het

beantwoorden van de deelvragen 1 en 2 ook gekeken worden of er andere dimensies bestaan. In dit onderzoek is gekozen om geen topiclijst, maar een reeks vooropgestelde interviewvragen te gebruiken. Voor deze keuze zijn een aantal praktische redenen. Een topiclijst biedt weliswaar een overzicht van de onderwerpen die moeten worden besproken. Echter, omdat de twee kernconcepten in dit onderzoek gebaseerd zijn op bestaande dimensies, is ervoor gekozen om gebruik te maken van interviewvragen. Deze interviewvragen geven de zekerheid dat elke potentiële relatie tussen de invloeden van het samenwerkingsproces op de kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen wordt besproken. Daardoor lijkt het onderzoek een deductief karakter te hebben.

Desalniettemin zijn er twee manieren om het inductieve karakter van het onderzoek te waarborgen. Ten eerste worden twee open vragen gesteld. Een daarvan is bijvoorbeeld 'zijn er naast deze vijf samenwerkingsfactoren ook andere factoren van samenwerking die invloed hebben op uw kenmerken als uitvoerder'? Daardoor kunnen ook nieuwe invloeden van het samenwerkingsproces op de kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen worden ontdekt. Ten tweede worden eerst de vragen met betrekking tot de afhankelijke variabele gesteld. Een voorbeeld is de vraag 'op welke manier leidt samenwerking met stakeholders ertoe dat je relevante kennis krijgt over de eisen van een compensatieplicht'? Dit leidt ertoe dat het antwoord van de respondent niet meteen wordt gestuurd op bestaande invloeden van het samenwerkingsproces uit de literatuur, maar nieuwe invloeden kunnen worden ontdekt. Vervolgens wordt in de tweede reeks vragen voor ieder van de vijf invloeden van het samenwerkingsproces vanuit de theorie van Ansell & Gash (2007) gekeken of deze een relatie heeft met de vier kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen. De laatste reeks vragen hebben dus een meer deductief karakter. De verschillende interviewvragen zijn als items opgenomen in het operationalisatieschema (bijlage 1).

3.3.2 Uitvoering van het onderzoek

Tijdens dit onderzoek wordt als volgt gewerkt: om de privacy-voorkeuren van respondenten te kunnen garanderen, ontvangen respondenten vooraf aan het interviewgesprek een *informatie- en toestemmingsformulier*. Hierin staat de onderzoeksvraag en het doel van het onderzoek uitgelegd. Er staan omschreven hoe data worden verzameld, hoe data wordt opgeslagen en welke personen de data kunnen inzien. In dit formulier kunnen respondenten aangeven welke data uit het gesprek gebruikt mogen worden. Ieder interview begint vervolgens met een voorstelronde. Vervolgens wordt gevraagd of de respondent kan vertellen over de compensatiecasus die in het gesprek als leidraad wordt gebruikt. De onderzoeker legt vervolgens uit dat de eerste vragen gaan over de verschillende kenmerken van de uitvoeringsfunctionaris. Hierna volgt de eerste vraag met betrekking tot de dimensie 'kennis'. Afhankelijk van de casus worden sommige interviewvragen wel of niet gesteld.

Bijvoorbeeld, als de respondent aangeeft dat deze geen financiële hulpbronnen krijgt vanuit het bestuurlijke samenwerkingsproces, dan wordt in het vervolg ook niet meer gevraagd of de vijf dimensies van bestuurlijke samenwerking ertoe leidde dat de respondent kon beschikken over financiële hulpbronnen. Na afloop van ieder interview kijkt de onderzoeker of bepaalde interviewvragen anders geformuleerd moeten worden, maar ook of er bepaalde interviewvragen moeten worden toegevoegd. Iedere interviewopname wordt getranscribeerd, dus volledig uitgeschreven. Na afloop van ieder interview worden er codes aangebracht aan de uitspraken van respondenten. Hiervoor wordt het programma *Atlas.ti9* gebruikt. In het programma worden vooraf alle conceptindicatoren vanuit het theoretisch kader toegevoegd en genummerd. Op basis van de codering kunnen ook nieuwe codes worden toegekend. Aan de hand van codes wordt duidelijk welke uitspraken tijdens het interview een indicatie zijn van de relatie tussen het bestuurlijke samenwerkingsproces en de kenmerken van uitvoerders. Deze relatie wordt weergegeven door het tekstfragment te voorzien van twee codes, een vanuit de onafhankelijke variabele en de ander vanuit de afhankelijke variabele.

3.3.3 De populatie en het verzamelen van data

Wat betreft de populatie, zoals in hoofdstuk 1 wordt beschreven, wordt de onderzoeksvraag beantwoord aan de hand van een praktijkcasus. In deze casus moeten ambtenaren binnen Rijkswaterstaat samenwerken met verschillende stakeholders om een houtopstandcompensatie te kunnen realiseren. Daarom wordt bij het verzamelen van data gekozen om deze uitvoeringsfunctionarissen binnen Rijkswaterstaat als populatie te nemen (Babbie, 2017). Voor het onderzoek zijn 19 uitvoeringsfunctionarissen binnen Rijkswaterstaat benaderd. Bijna de gehele populatie is onderzocht. Immers, alle houtopstandcoördinatoren van de Rijkswaterstaat regio's zijn benaderd. Deze coördinatoren hebben een overzicht van projecten waar recent een houtopstandcompensatie plaatsvond of momenteel nog wordt uitgevoerd. Ze kennen de uitvoeringsfunctionaris die dat velling- en compensatieproces begeleidt. Tijdens het benaderen van de laatste 5 respondenten werden telkens dezelfde respondenten voorgedragen. Dit suggereert dat vrijwel de hele populatie is benaderd. De populatie bestaat dus uit uitvoeringsfunctionarissen die in de afgelopen jaren de initiërende partij waren bij de uitvoering van een compensatieplicht. Eén kanttekening, de onafhankelijke variabele heeft betrekking op bestuurlijke samenwerkingsprocessen waarin verschillende stakeholders betrokken zijn. Voor de invulling van een aantal dimensies, bijvoorbeeld de dimensies wederzijds vertrouwen en erkenning van wederzijdse afhankelijkheid, zouden logischerwijs betrokken stakeholders bevraagd moeten worden. Omdat dit onderzoek betrekking heeft op de invloed van bestuurlijke samenwerkingsprocessen op kenmerken van

uitvoeringsfunctionarissen, is toch gekozen om alleen de uitvoeringsfunctionarissen te interviewen. De respondent krijgt dan bijvoorbeeld de vraag of deze het 'gevoel' had dat er sprake was van wederzijds vertrouwen en hoe dit zich dan uitte. De eerste respondenten worden gecontacteerd via het netwerk van de onderzoeker en de houtopstandcoördinatoren. De andere respondenten worden via de *snowball-methode* opgespoord (Babbie, 2017). Deze *snowball-methode* houdt in dat respondenten nieuwe respondenten in hun eigen netwerk voordragen. Dit is een geschikte methode omdat het aantal ambtenaren binnen Rijkswaterstaat die recent een compensatieplicht hebben moeten uitvoeren relatief beperkt is en deze ambtenaren bekend zijn bij de houtopstandcoördinatoren.

3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

3.4.1 Validiteit

Met validiteit wordt bedoeld dat de empirische gemeten waarden ook nauwkeurig de te onderzoeken onafhankelijke of afhankelijke variabelen reflecteren (Babbie, 2017: 148). De empirische meetwaarde komt dus overeen met de betekenis van de desbetreffende variabele. Er bestaan twee vormen van validiteit: de interne validiteit en de externe validiteit. Interne validiteit refereert aan de het risico dat de conclusies op basis van data niet nauwkeurig reflecteren wat tijdens het proces van dataverzameling werd bevonden (Babbie, 2017: 234). Het gaat hier over de vraag of het effect, dus de invloeden van het bestuurlijke samenwerkingsproces op de kenmerken van uitvoerders, ook echt is gemeten. In dit onderzoek is de interne validiteit hoog. Dit komt ten eerste omdat de dimensies en bijbehorende indicatoren van zowel de onafhankelijke variabele als de afhankelijke variabele zijn gebaseerd op de theorieën van Ansell & Gash (2007) en Coolsma & van Montfort (2021). Daaraan ligt documentonderzoek ten grondslag in de vorm van wetenschappelijke literatuur in hoofdstuk twee, maar bijvoorbeeld ook wet- en regelgeving en beleidsdocumenten in hoofdstuk één. De dimensies en bijbehorende indicatoren zijn dus gebaseerd op triangulatie omdat de resultaten berusten op een combinatie van verschillende bronnen (Creswell & Poth, 2018). Ten tweede wordt voor dit onderzoek gebruik gemaakt van een waarnemingsmethode in de vorm van semigestructureerde interviews. In ieder interview wordt eerst de invloeden van het bestuurlijke samenwerkingsproces op de kenmerken van uitvoerder bevestigd. Vervolgens wordt per kenmerk van uitvoerders gevraagd welke invloeden van het samenwerkingsproces de kennis, motivatie, competenties en het gevoel van handelingsdwang van uitvoerders beïnvloedde. Hierdoor wordt een bepaalde volgorde en structuur in het interview aangebracht, worden alle mogelijke relaties onderzocht en blijft er voldoende ruimte voor de respondent om realistische ervaringen te delen.

De externe validiteit refereert aan het risico dat de conclusies van het onderzoek op basis van

de dataresultaten niet te generaliseren zijn voor andere praktijkcasussen (Babbie, 2017: 236). In dit geval gaat het dus om de vraag of de resultaten ook in andere situaties geldig zijn. Zoals in hoofdstuk 2 is genoemd, wordt het *collaborative governance* model van Ansell & Gash beschouwd als een contingente theorie. Dit houdt in dat het model in verschillende contexten bruikbaar is, maar dat het model ook bruikbaar is voor het analyseren van onbekende invloeden in het samenwerkingsproces. De dimensies en indicatoren in dit onderzoek zijn gebaseerd op dit *collaborative governance* model. Daarmee is de externe validiteit in dit geval hoog. De afhankelijke variabele ‘kenmerken van uitvoerders’ op basis van de theorie van Coolsma & van Montfort (2021) is verdeeld in vier dimensies: kennen, willen, kunnen en moeten. Onder deze kenmerken kunnen alle soorten eigenschappen van uitvoeringsfunctionarissen worden gecategoriseerd. Desalniettemin geldt hierbij wel één beperking die van invloed is op de externe validiteit, dus de generaliseerbaarheid van dit onderzoek. In hoofdstuk 2 werd toegelicht dat de kenmerken van uitvoerders worden beïnvloed door drie factoren: kenmerken van de beleidsinhoud, uitvoeringsorganisaties en de omgeving en kenmerken van uitvoerders, namelijk weten, willen, kunnen en moeten. Omdat dit onderzoek is gericht op de invloed van bestuurlijke samenwerking wordt alleen de factor ‘kenmerken van uitvoerende organisaties’ onderzocht. Daarnaast wordt het kenmerk ‘moeten’ van uitvoerders niet meegenomen omdat dit kenmerk wordt beïnvloed door interne organisatiefactoren. Dit onderzoek is daarentegen gericht op externe factoren. Kortom, dit onderzoek is alleen te generaliseren voor praktijkcasussen waarbij de invloed van uitvoerende organisaties (op basis van het samenwerkingsproces) op de kennis, motivatie, competenties en gevoel van handelingsdwang van uitvoerders worden onderzocht.

3.4.2 Betrouwbaarheid

Naast validiteit wordt ook rekening gehouden met de betrouwbaarheid van het onderzoek. Met betrouwbaarheid wordt bedoeld dat dezelfde data, dus waarden van variabelen, zullen worden verkregen wanneer het meetinstrument nog een keer wordt toegepast bij hetzelfde fenomeen (Babbie, 2017: 146). Hier gaat het er dus over dat de onderzoeksmethode, in dit geval het semigestructureerde interview, een juist, accuraat en passend instrument is om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Wanneer een andere onderzoeker hetzelfde onderzoek uitvoert, ontstaan dus min of meer dezelfde codes en uiteindelijke data. Dit onderzoek is kwalitatief van aard op basis van codes die worden toegekend aan uitspraken van respondenten. Dit kan leiden tot een bepaalde mate van subjectiviteit, oftewel, verschillende onderzoekers kunnen uitspraken anders interpreteren en daardoor anders coderen (Babbie, 2017: 42). Dit heeft consequenties voor de data en daarmee de onderzoeksresultaten. De kwalitatieve aard van het onderzoek brengt dus een zekere beperking met zich mee. Toch wordt geprobeerd om de betrouwbaarheid zoveel mogelijk te verhogen. Ten eerste

worden de interpretaties achter de keuze om codes toe te kennen beargumenteerd in hoofdstuk 4. Ten tweede wordt de betrouwbaarheid verhoogd op basis van de *split-half methode* (Babbie, 2017: 148). Dit houdt in dat de twee kernconcepten worden onderverdeeld in verschillende dimensies. Deze dimensies worden zelfs verdeeld over verschillende indicatoren. Ten derde wordt gebruik gemaakt van *established measures*, in dit geval de semigestructureerde interviewmethode (Babbie, 2017: 148). Deze methode wordt ook door andere onderzoekers gebruikt en geldt met name als een betrouwbaar onderzoeksinstrument voor kwalitatief onderzoek waarbij de relaties met betrekking tot de invloed van een onafhankelijke variabele op een afhankelijke variabele moeten worden ontdekt.

Tot zover zijn de twee kernconcepten in dit onderzoek geoperationaliseerd en meetbaar gemaakt aan de hand van indicatoren en bijbehorende interviewvragen. In het volgende hoofdstuk worden de verzamelde data op basis van de interviews met respondenten uitgelicht.

4. Resultaten

- Inleiding
- Wat wordt verstaan onder het bestuurlijke samenwerkingsproces?
- Welke kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen spelen een rol bij de uitvoering van beleid?
- In hoeverre beïnvloeden samenwerkingsprocessen de kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen?
- Hoe kunnen uitvoeringsfunctionarissen een samenwerkingsproces benutten ten gunste van hun kenmerken als uitvoeringsfunctionaris?
- Uitleiding



Afb. 4: Rijkswaterstaat (2018).

De projectmanager van de A6 en omgevingsmanager A6 plantten een beuk in de Eemvallei.

4. Resultaten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten beschreven. Per deelvraag wordt gekeken welke tekstfragmenten vanuit de interviewtranscripten relevant zijn voor het beantwoorden van de desbetreffende deelvraag. De tekstfragmenten zijn daarom voorzien van codes. Deze codes zijn gebaseerd op de indicatoren uit het operationalisatieschema in hoofdstuk 3. De verschillende codes worden gestructureerd door middel van de eerdergenoemde domeinen.

4.2 De definitie van het bestuurlijke samenwerkingsproces

Allereerst wordt gekeken welke data vanuit de interviewgesprekken bruikbaar zijn voor het beantwoorden van deelvraag 1. Zoals in hoofdstuk 3 aangegeven, zijn in eerste instantie de verschillende dimensies van het bestuurlijke samenwerkingsproces vanuit de theorie van *collaborative governance* gebruikt (Ansell & Gash, 2007). Het gaat dan om de dimensies face to face contact, vertrouwen opbouwen, toewijding aan het samenwerkingsproces, gedeeld begrip en tussentijdse resultaten. Voor iedere dimensie is eerst kort toegelicht welke definitie bekend is vanuit de wetenschappelijke literatuur. Daarna is gekeken of deze definitie aansluit op de informatie die respondenten geven. Vervolgens is ook gekeken of de respondenten nieuwe definities toekennen aan het concept van het bestuurlijke samenwerkingsproces. Het gaat dan om nieuwe definities die niet in de wetenschappelijke literatuur zijn genoemd. Alle definities worden geïllustreerd door middel van interviewcitaten.

4.2.1 Face to face contact

Ansell & Gash (2007) definiëren face to face dialoog als het 'te goeder trouw afstemmen en onderhandelen tussen verschillende partijen'. In de interviewgesprekken komt deze dimensie in zeer grote mate voor. Face to face contact wordt gedefinieerd als:

- een veldbezoek tussen stakeholders
- excursies
- elkaar thuis bezoeken
- een inpassingsoverleg
- een participatietraject
- een manier om nuances aan te geven tussen stakeholders
- het meekrijgen van het non-verbale

- het krijgen van een beeld van de persoon achter de desbetreffende instantie waarmee wordt samengewerkt.

Citaten die betrekking hebben op het veldbezoek zijn bijvoorbeeld: *en toch echt vaak naar buiten gaat kijken van waar heb je het nou eigenlijk over hè, wat is je project, hoe ziet de omgeving eruit. Ja als je daar ook een goed beeld van hebt, dat helpt gewoon* – respondent 1. *Face-t-face, of zelfs op locatie, dat helpt gewoon vaak* – respondent 5. Een aantal definities van face to face contact hebben de vorm van stakeholders die elkaar thuis bezoeken: *Dat is toen alsnog gelukt door al die partijen gewoon bij elkaar te zetten, ondanks corona gewoon in een boeren schuur die flink doorwaaide en daar gewoon elke keer sessies met een goede presentatie* – respondent 4. Face to face contact vond ook plaats in een meer formele vorm via een inpassingsoverleg en participatietrajecten: *Ja in gemeente (anoniem), dat was voor corona, daar hadden we regelmatig elke drie weken een soort inpassingsoverleg eigenlijk, dus ook de wensen van de gemeente inventariseren. Daar hebben we ook een participatietraject gehad om meer de bewoners van gemeentewijk (anoniem)* – respondent 4.

4.2.2 Vertrouwen opbouwen

De dimensie vertrouwen opbouwen wordt door Ansell & Gash (2007) gedefinieerd als ‘het opbouwen van een wederzijdse vertrouwensband tussen betrokkenen’. Net als de dimensie face to face contact, komt de dimensie wederzijds vertrouwen opbouwen in grote mate voor tijdens de gesprekken. Op basis van de interviewgesprekken kan het opbouwen van vertrouwen worden beschreven als:

- het voorkomen van open eindjes in overeenkomsten
- het luisteren naar elkaar en elkaars vragen adequaat beantwoorden en uitleggen
- iemand niet van het kastje naar de muur verwijzen, maar helpen
- stakeholders al meenemen vóóordat de plannen definitief zijn.

Deze definities zijn onder andere terug te vinden in de volgende citaten: *je maakt afspraken en ja ook, open eindjes zijn vaak de reden, en zeker als je buiten bezig bent, toch vaak de reden dat er toch nog een keer discussie kan ontstaan* – respondent 3; *Dat vertrouwen moet je opbouwen. En dat heeft te maken met A, je moet goed luisteren. En ook als er vragen komen adequaat en netjes reageren, en dat ook consequent blijven doen* – respondent 7. In een aantal gevallen noemden respondenten dat het wederzijds vertrouwen afhankelijk was van de relatie aan het begin van de samenwerking en de reputatie van de desbetreffende stakeholder. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het volgende citaat: *maar heel veel partijen hebben helemaal geen vertrouwen dat Rijkswaterstaat het wel goed gaat doen* – respondent 12.

4.2.3 Toewijding aan het samenwerkingsproces

Ansell & Gash (2007) definiëren toewijding aan het samenwerkingsproces als het gevoel van wederzijdse erkenning van afhankelijkheid en van wederzijdse erkenning van gedeelde verantwoordelijkheid. Het gevoel van wederzijdse erkenning van afhankelijkheid wordt door respondenten beschreven als:

- op dezelfde manier in de wedstrijd zitten
- het gevoel hebben dat je het niet alleen kan
- het gevoel hebben dat je elkaar kan ontzorgen
- het gevoel dat je een gelijke machtsverhouding hebben.

Dit blijkt uit een citaat zoals: *ja en verder natuurlijk ook dat het eigenlijk ook een win-win situatie was zodat wij onze herplant konden realiseren en de gemeente ook nog ja, hun landschap verder konden verfraaien of verder beter geschikt maken weer voor de natuur* – respondent 1. De toewijding aan het samenwerkingsproces was ook herkenbaar in de vorm van wederzijdse erkenning van gedeelde verantwoordelijkheid. Hiervan was in deze casus echter maar beperkt sprake. Dit komt omdat Rijkswaterstaat de initiërende partij is die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de compensatie. Dit blijkt uit een citaat zoals: *nee nee nee, dit is echt, als wij niet trekken dan gebeurt er niks* – respondent 9. Het gevoel van wederzijdse verantwoordelijkheid komt vrijwel niet terug omdat Rijkswaterstaat als initiërende partij verantwoordelijk is voor de compensatie.

4.2.4 Gedeeld begrip

Bij deze dimensie vanuit de theorie van Ansell & Gash (2007) gaat het over wat de betrokken partijen samen kunnen bereiken. Hieronder vallen een duidelijke collectieve missie en een gedeelde probleemdefinitie. In de gesprekken met de respondenten wordt vrijwel niet gesproken over een gedeelde probleemdefinitie. Er wordt wel met enige regelmaat gesproken over het hebben van een soort collectieve missie. Dit gebeurt echter maar in de helft van de gesprekken in tegenstelling tot de drie eerdergenoemde dimensies. Zo noemen een aantal respondenten dat er geen sprake is van een soort collectieve missie: *nou nee, ik denk dat je het zo niet moet zien want nou misschien was dat er in het begin met die raamovereenkomst. En daarna was het gewoon één op één met losse partijen een gebiedje organiseren* – respondent 8. Anderzijds zijn er ook respondenten die aangeven dat er wel sprake is van een soort collectieve missiegevoel. Zij definiëren dit als:

- het hebben van hetzelfde doel
- dezelfde ambitie of visie
- het gevoel van mede-eigenaarschap over de uitvoering
- het gevoel dat je gezamenlijk dezelfde richting op beweegt.

Dit komt tot uitdrukking in een citaat zoals: *daar was bijvoorbeeld ook, en dan heb je dus ook zo'n overlap en een gezamenlijk belang waardoor er gewoon bestuurlijk een overeenkomst is gesloten met bijdragen. Dus dan ben je allemaal mede-eigenaar en verantwoordelijk voor oplossingen. En dan heb je natuurlijk helemaal een gezamenlijk doelstelling, visie en ambitie* – respondent 5.

4.2.5 Tussentijdse resultaten

De laatste dimensie die Ansell & Gash (2007) toekennen aan het bestuurlijke samenwerkingsproces, is de dimensie tussentijdse resultaten. Hiermee bedoelen ze kleine concrete projectresultaten en winmomenten die tussentijds gevierd worden, maar bijvoorbeeld ook het ontdekken van gedeelde feiten waarover consensus bestaat. De indicator 'gedeelde feiten ontdekken' kwam zelden voor. De indicator 'samen stilstaan bij tussentijdse resultaten' kwam wel in de meeste gesprekken voor, maar in een andere vorm. Respondenten gaven aan dat prestaties niet zozeer tussentijds werden gevierd, maar juist achteraf. Dit had gevolgen voor latere samenwerkingsprocessen: *en nou ja wat ik ook al zei, ik heb dus ook nog zo'n moment gehad met de boomfeestdag met de wethouder en daar was toen ook de groenaannemer bij en ook die projectleider vanuit de gemeente van het groen, die was er ook bij, dus ja op zo'n moment versterk je de samenwerking natuurlijk helemaal hè want dat is gewoon een feestje. Toen dachten we ook nog dat we met de compensatie klaar waren trouwens haha. Maar goed, dan is het later ook makkelijker om daarna weer toch aan te haken van goh, we hebben jullie toch nog een keer nodig* - respondent 1. Hier wordt tussentijdse resultaten dus omschreven als het vieren van een feestje in de vorm van een bomendag. Desalniettemin vinden in een kwart van alle andere gesprekken de viermomenten niet tussentijds, maar achteraf plaats. Deze viermomenten hebben de vorm van nieuwsbrieven en persberichten: *ja vieren is een groot woord, maar we besteden er wel aandacht aan in de nieuwsbrieven en door artikeltjes te plaatsen* – respondent 7.

4.2.6 Nieuwe invloeden van het bestuurlijke samenwerkingsproces

Tijdens de gesprekken met respondenten zijn ook een aantal invloeden van het bestuurlijke samenwerkingsproces naar voren gekomen die niet ter sprake komen in de wetenschappelijke literatuur. Een aantal invloeden worden in zeer grote mate genoemd door respondenten. Deze zijn:

- samen zoeken naar oplossingen
- het hebben van een win-win gevoel
- een positieve houding tegenover elkaar
- nakomen van afspraken door stakeholders
- verdiepen in elkaars standpunten en belangen
- begrip voor elkaars belangen.

De eerste twee kwamen in zeer hoge mate voor. Daarom worden deze verder uitgelicht. De meest genoemde nieuwe invloed van het samenwerkingsproces kan worden gedefinieerd als ‘samen zoeken naar oplossingen’. Dit wordt omschreven als het geven van tips die bijdragen aan een oplossingsrichting. Voorbeelden zijn: *daar was de gemeente (anoniem) en die zei toen van ja ik wil eigenlijk ook die bomen weer terug hebben. Maar er is weinig plek in de gemeente (anoniem), behalve was er nog een plek erbij bij kasteel en landgoed (anoniem)* – respondent 12. Deze nieuwe invloed heeft raakvlakken met de bestaande dimensie ‘toewijding aan het samenwerkingsproces’ omdat samen zoeken naar oplossingen indiceert dat stakeholders willen samenwerken om tot oplossingen te komen. Daarom zal deze nieuwe invloed niet worden omschreven als een aparte dimensie, maar als een nieuwe invloed die valt onder die dimensie.

De tweede nieuwe invloed van het bestuurlijke samenwerkingsproces die vaak voorkwam was het ‘hebben van een win-win gevoel’. Hier gaat het om het uitwisselen van hulpbronnen waarmee stakeholders elkaar helpen. Voorbeelden zijn: *kijk wij willen natuurlijk, wij moeten onze bomen en beplanting ergens kwijt, hij had behoefte aan bomen en beplanting en dat is voor zo iemand natuurlijk een enorme investering. dus ja dat was een win-win* – respondent 5. Deze nieuwe invloed heeft raakvlakken met de bestaande dimensie ‘gedeeld begrip’ omdat het delen van een win-win gevoel indiceert dat stakeholders collectief achter de beleidsinvulling staan omdat hierin hun eigen belangen liggen verankerd. Daarom zal ook deze nieuwe invloed niet worden omschreven als een aparte dimensie, maar als een nieuwe invloed.

4.3 Kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen

In dit deel wordt gekeken welke data vanuit de interviewgesprekken bruikbaar zijn voor het beantwoorden van deelvraag 2. In hoofdstuk 3 zijn verschillende dimensies rondom het concept ‘kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen’ op basis van de theorie van Coolsma & van Montfort (2021) toegelicht. Het gaat hier om vier domeinen, oftewel kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen: weten, willen, kunnen en moeten. Voor alle vier de kenmerken is beschreven welke definitie bekend is vanuit de wetenschappelijke literatuur. Daarna is gekeken of deze definitie aansluit op de informatie die respondenten geven. Vervolgens is ook gekeken of de respondenten nieuwe definities toekennen aan het concept kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen. Het gaat dan om nieuwe definities die niet in de wetenschappelijke literatuur zijn genoemd. Wederom worden al deze verschillende definities geïllustreerd aan de hand van interviewcitaten.

4.3.1 Weten

Het eerste kenmerk van uitvoeringsfunctionarissen die Coolsma & van Montfort (2021) beschrijven, is het kenmerk 'weten'. Het gaat hierbij om de kennis van de doeleinden van de beleidsinhoud, kennis van de middelen van het beleid en kennis van de veronderstellingen ten grondslag aan het beleid. Met beleid wordt de in hoofdstuk 1 genoemde *Handreiking vellen en herbeplanten houtopstanden* bedoelt (Rijkswaterstaat, 2018). Voorafgaand aan het onderzoek is gebruik gemaakt van drie indicatoren: kennis van de beleidsdoeleinden, kennis van de beleidsinhoud (eisen & wensen) en kennis van veronderstellingen ten grondslag aan het beleid. De tweede indicator is een van de meest genoemde indicatoren in de interviewgesprekken. De andere twee indicatoren komen echter nauwelijks ter sprake. Daarom wordt de definitie van 'weten' verder uitgewerkt in dit onderzoek. De indicator 'kennis van de beleidsinhoud', waarbij met name bedoeld wordt op de eisen en wensen van stakeholders die op basis van de handreiking het beleid vormen, kent verschillende definiëringen:

- kennis over wettelijke eisen
- kennis over onduidelijkheden en lacunes binnen wettelijke eisen
- kennis over eisen die contextafhankelijk zijn
- kennis van tegenstrijdige stakeholdereisen.

Wettelijke eisen worden bijvoorbeeld geuit in: *dus toen bleek eigenlijk ook dat we de eisen die gesteld worden aan zo'n herplant, dat wij die eigenlijk ook niet scherp hadden* – respondent 1. Eisen kunnen onduidelijk en voor discussie vatbaar zijn: *de eisen zijn in die zin al enigszins ingevuld van bovenaf, dus vanuit RVO want die stellen gewoon eisen aan de herplant. Die eisen zijn absoluut en behoorlijk vaag* – respondent 6. Tevens kunnen de eisen contextafhankelijk zijn: *maar ja iedere gemeente heeft in hun verordening andere eisen* – respondent 14. Naast eisen gaat kennis over de beleidsinhoud ook over het ophalen van stakeholderwensen. Wensen worden ook gedefinieerd als 'een verzoek': *en vanuit de gemeente krijg je dan toch vaak een verzoek, of het college of de wethouder, van die wil dit of dat* – respondent 14.

4.3.2 Willen

Het tweede kenmerk van uitvoeringsfunctionarissen die Coolsma & van Montfort (2021) beschrijven, is het kenmerk 'willen'. Dit kenmerk heeft betrekking op de motivatie van een uitvoeringsfunctionaris en gaat bijvoorbeeld over de mate waarin de uitvoerder het eens is met de beleidsdoeleinden, de middelen die mogen worden toegepast en of de uitvoeringsfunctionaris eventuele opgelegde gedragsvoorschriften aanvaardbaar vindt. Omdat iedere compensatiecasus verschilt, gelden telkens andere beschikbare middelen, eisen en wensen vanuit betrokken stakeholders. Daardoor heeft de

definiëring van het kenmerk 'willen' verschillende invullingen die niet altijd exact aansluiten bij de definitie die Coolsma & van Montfort eraan toekennen. Voorafgaand aan het onderzoek zijn vier indicatoren van het kenmerk 'willen' geformuleerd, namelijk: motivatie om beleid conform de handreiking uit te voeren, acceptatie van de beleidsdoeleinden, acceptatie van de beleidsmiddelen en aanvaardbaarheid van opgelegde gedragsvoorschriften. De eerste indicator geldt als een van de meest door respondenten besproken kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen. De andere indicatoren worden vrijwel nergens genoemd. Daarom wordt voor de invulling van de definitie van 'willen' gebruik gemaakt van deze eerste indicator. Deze indicator 'motivatie om beleid conform uit te voeren' kent verschillende beschrijvingen. In de gevallen waarin wél motivatie was, werd gesproken over:

- ervoor gaan
- een stapje sneller of harder lopen
- positieve energie.

Dit blijkt uit citaten zoals: *ik heb op een gegeven moment iets te realiseren en dan ga ik ervoor om dat voor mekaar te krijgen* – respondent 3. *Ja zeker, dat is gewoon heel leuk en dat geeft je gewoon heel veel positieve energie* – respondent 4.

4.3.3 Kunnen

Coolsma & van Montfort (2021) beschrijven als derde kenmerk van uitvoeringsfunctionarissen 'kunnen'. Deze dimensie bestaat uit een aantal indicatoren met betrekking tot capaciteiten en competenties: beschikking over belangrijke besluitbevoegdheden, beschikken over financiële hulpbronnen, over technische hulpbronnen, inzicht in mogelijke probleemoplossingskenmerken en inzicht in de typen cliënten of gevallen die meer of minder aandacht vergen. Opvallend aan dit kenmerk is dat alle bijbehorende indicatoren in meer dan de helft van de gesprekken worden genoemd. Beschikking over financiële hulpbronnen werd het vaakst genoemd, maar dit kwam omdat de initiërende partij zelf het budget aanleverde. Daaropvolgend werden 'inzicht in typen cliënten/gevallen die aandacht verdienen' het meest genoemd. In dit onderdeel worden de eerste twee verder uitgelicht. De eerste indicator 'beschikking over financiële hulpbronnen' wordt in gesprekken beschreven als:

- budgetten
- ramingen
- financiële kaders
- financiële richtlijnen.

Dit kwam terug in citaten zoals: *ja er was budget voor vanuit Rijkswaterstaat dus dat was eigenlijk niet zo'n probleem* – respondent 1. De indicator 'inzicht in typen cliënten/gevallen die aandacht verdienen' komt in beide vormen terug: *we werden getipt door de gemeente en zo kwamen we in gesprek met die particulier en we hebben ervoor gezorgd dat we een groot deel van onze herplantplicht op zijn terrein konden doen* – respondent 5.

4.3.4 Moeten

De laatste dimensie die Coolsma & van Montfort (2021) beschrijven is de dimensie 'moeten'. Vanuit de literatuur wordt deze dimensie omschreven als de mate waarin de uitvoerder gedwongen wordt tot een bepaalde handelingswijze vanuit de interne organisatie, bijvoorbeeld via prestatiecontracten, toezicht en interne verantwoording. Ondanks het feit dat Coolsma & van Montfort (2021) vooral spreken over handelingsdwang vanuit de interne organisatie, en niet vanuit externe organisaties, is in hoofdstuk 3 beargumenteerd waarom deze dimensie is opgenomen. De bijbehorende indicatoren zijn handelingsdwang via interne prestatiecontracten, handelingsdwang door interne verantwoording moeten afleggen en handelingsdwang door intern toezicht en handelingsdwang vanuit externe stakeholders. In de interviewgesprekken kwam handelingsdwang door intern toezicht veel vaker voor. Let op, het gaat hier dus om beïnvloeding van de uitvoeringsfunctionaris vanuit de interne organisatie en niet vanuit de externe stakeholders. Handelingsdwang door intern toezicht wordt op verschillende manieren beschreven: als interne regeltjes die niet altijd noodzakelijk zijn: *er zit ook heel veel werk in die niet noodzakelijk is om de veiligheid te kunnen garanderen* – respondent 3. En als communicatieprocedures: *en het is niet de bedoeling dat ik met A-wegen of B-wegen contact heb want dat gaat wel via anderen* – respondent 14.

4.3.5 Nieuwe indicatoren en kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen

Tijdens de gesprekken met respondenten zijn een groot aantal nieuwe indicatoren ontdekt die behoren tot de vier kenmerken. Daarnaast zijn ook nieuwe kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen naar voren gekomen die niet ter sprake komen in de wetenschappelijke literatuur. Allereerst de nieuwe indicatoren. Wat betreft 'weten' kunnen drie nieuwe indicatoren worden toegevoegd:

- kennis van bestuurlijke omgeving & belangen
- omgevingsbewustzijn
- kennis vanuit opleiding en achtergrond.

Deze indicatoren komen bijvoorbeeld terug in de volgende citaten: *en ja die procedures die zijn openbaar dus als omwonende veel reageren, ja dan gaat die dat doen dus dat kan jouw plan onmogelijk maken. Dus het is wel handig om die mee te nemen* – respondent 9. Dit gaat dus over kennis van die bestuurlijke omgeving en belangen. De nieuwe indicator ‘omgevingsbewustzijn’ gaat bijvoorbeeld over je ogen open houden: *het is vooral je je ogen open houden van wat er in de omgeving speelt, dus ook of er ergens wensen voor bomen zijn* – respondent 10. De meeste respondenten definieerden kennis ook in de vorm van opleiding en eerdere ervaringen: *je hebt een stukje basiskennis. Dat geldt voor de meeste collega’s. De ene is meer specialist dan de ander en heeft meer detailkennis dan de ander* – respondent 5.

Wat betreft ‘willen’ kunnen ook drie nieuwe indicatoren worden toegevoegd:

- intrinsieke motivatie omwille van beleidsdoel
- extra inzetten voor omgevingswensen
- zelfstandig initiatief nemen richting oplossingen.

Intrinsieke motivatie omwille van beleidsdoel werd ongeveer in de helft van de gesprekken genoemd en is herleidbaar in een citaat zoals: *Emm, ja gewoon mijn interne motivatie. Dus mijn eigen motivatie om toch te proberen. Ik vind echt zelf dat daar waar je bomen kapt moet je ook proberen zo dicht mogelijk bomen terugzetten* – respondent 10. De nieuwe indicator extra inzetten voor omgevingswensen blijkt uit citaten zoals: *dan komt dat scherm en dan zeg je van nou wettelijk stonden hier vijftien bomen en die hoeven niet terug te komen. Nou daar maak je geen vrienden mee bij de omgeving. Dus wij hebben eigenlijk zoiets van bij regio (anoniem) compenseren we in principe alles* – respondent 14. Tot slot kan de nieuwe indicator ‘zelfstandig initiatief nemen richting oplossingen’ worden toegevoegd: *nou, ik heb vooral het gevoel en de ervaring dat je dat zelf moet regelen als project, hè, dus je moet dan zelf op zoek* – respondent 12.

Wat betreft ‘kunnen’ worden drie nieuwe indicatoren toegevoegd:

- sneller beleid kunnen uitvoeren
- afhankelijkheid van kennis van collega’s
- toestemming van collega’s.

Deze laatste gaat dus om hulpbronnen vanuit de interne organisatie. Sneller beleid kunnen uitvoeren uit zich bijvoorbeeld in een citaat zoals: *ja, alleen soms loop je tegen capaciteitsproblemen aan bij de stakeholder. Bijvoorbeeld bij gemeente (anoniem), daar ben ik al heel lang mee bezig om dat ondertekend te krijgen* – respondent 13. Afhankelijkheid van kennis en toestemming van collega’s uit zich bijvoorbeeld in dit citaat: *daar hebben we ook altijd de nodige specialistische adviseurs als het gaat om groen en ecologie. Die zijn veel beter op de hoogte van details en de laatste stand van zaken*

van wetgeving – respondent 5.

Wat betreft ‘moeten’ kunnen er twee nieuwe indicatoren worden toegevoegd:

- het gevoel van handelingsdwang door externe stakeholders
- het gevoel van beleidsplicht.

Het gevoel van handelingsdwang door externe stakeholders kwam in meer dan de helft van de gesprekken voor en gevoel van beleidsplicht kwam een paar keer voor. Dat gevoel van handelingsdwang door externe stakeholders uit zich bijvoorbeeld in een citaat zoals: *maar het deel dat niet lukt dat hebben we in een bomencompensatiefonds van de gemeente ‘moeten’ stoppen terwijl ik dat budget liever had gebruikt om nog een stukje in de regio (anoniem) of de provincie (anoniem) aan echte bomen te planten* – respondent 4. Het gevoel van beleidsplicht uit zich in een citaat zoals: *maar eigenlijk zelf heb ik ook zoiets van ja, het is een verplichting hè dus je moet het doen* – respondent 1.

Kortom, voor alle vier de kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen zijn een aantal nieuwe indicatoren. Daarnaast zijn er tijdens de gesprekken ook een aantal nieuwe kenmerken van uitvoeringfunctionarissen naar voren gekomen. Drie kenmerken kwamen in veel gesprekken naar voren. Dat zijn:

- open en transparante houding naar stakeholders
- wijzen op eerder gemaakte afspraken
- argumenten communiceren naar stakeholders.

Deze drie kenmerken uitten zich bijvoorbeeld in citaten zoals: *en ja, wat daar gewoon goed werkt is dat je gewoon open en eerlijk bent over wat gedaan is* – respondent 1. *Ik probeer dan gewoon eerlijk te zijn en te zeggen van dit en dat* – respondent 14. Wijzen op eerder gemaakte afspraken komt bijvoorbeeld terug in een citaat zoals: *ja je probeerde in het begin wel heel erg op dat kader terug te vallen en ook als bleek dat iemand zich niet ergens, niet aan vast hield, dan greep je terug op die raamovereenkomst* – respondent 9. Argumenteren communiceren tegenover stakeholders komt eveneens regelmatig terug, bijvoorbeeld in een citaat zoals: *je kunt dat duidelijk toelichten. Dat is wel belangrijk. Dus niet zeggen van ja daar heb ik geen zin in of het komt even niet goed uit. Er moet wel een verhaal achter zitten* – respondent 7.

Een aantal nieuwe kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen werden één of twee keer genoemd. Dit zijn: stakeholdermanagement vaardigheden, stakeholders effectief doorverwijzen naar andere partijen, consequent informatie communiceren, de belangen van verschillende stakeholders helpen verenigen en jezelf zichtbaar en vindbaar maken voor de omgeving. Omdat deze kenmerken maar in kleine mate zijn genoemd, worden ze niet verder uitgelicht.

4.4 De invloed van samenwerkingsprocessen op kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen

In dit onderdeel wordt bekeken welke data vanuit de interviewgesprekken bruikbaar zijn voor het beantwoorden van deelvraag 3. Eerst wordt gekeken naar de invloeden van het bestuurlijke samenwerkingsproces op de kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen op basis van bestaande theorie (Ansell & Gash, 2007). Vervolgens wordt gekeken welke nieuwe ontdekte invloeden van het samenwerkingsproces gevolgen hadden voor kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen. Tot slot wordt beschreven in hoeverre er sprake was van een wisselwerking tussen de beide concepten.

4.4.1 Invloed van de vijf condities op kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen

Het bestuurlijke samenwerkingsproces heeft op verschillende manieren invloed op de kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen. Wat betreft de dimensie face to face contact, hierbij werd met name een relatie gesuggereerd met drie kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen. Ten eerste kennis van de beleidsinhoud (eisen & wensen). Dit kwam bijvoorbeeld terug in een citaat zoals: *en dan heb je natuurlijk ook de gebruikelijke inspraakmomenten hè die we gehad hebben bij de planfase en waar de mensen ook gereageerd hebben, van ja we zien liever daar groen of we hebben dit liever waarbij we dan ook vooral zoveel mogelijk rekening mee proberen te houden* – respondent 6. Zo'n face to face inspraakmoment leidde in dit geval dus tot het ophalen van omgevingswensen. Ten tweede gold een relatie met het kenmerk inzicht in typen cliënten/gevallen die aandacht verdienen: *ja wat ik vaak wel merk is dat als je eenmaal ergens over gaat praten, dat vaak wel zaken boven komen van oké hebben we daar nou aan gedacht* – respondent 11. Tot slot gaf meer dan de helft van de respondenten aan dat face to face contact invloed had op hun motivatie, bijvoorbeeld: *want je ziet in de ogen van die mensen dat ze een bepaald belang behartigen. En daar ga je dan op in. Zonder die mensen heb je het idee dat Nederland helemaal geen bomen heeft. Zo behandel je ze ook. Motivatie daalde nooit echt zo, nou ja soms als ze te veel vasthielden aan bepaalde kap of gefaseerd kappen terwijl je al 10 keer dat hebt uitgelegd* – respondent 18.

Wat betreft de dimensie wederzijds vertrouwen, lijkt er vooral een relatie te zijn met het kenmerk motivatie om beleid conform uit te voeren. Bijvoorbeeld: *ja ik heb het idee dat we als gelijkwaardig in het hele proces zitten. Dat gevoel, als je dat dat merkt, dan doet je dat wel goed natuurlijk en dat is wel een drijfveer om het verder te helpen* – respondent 8. Omdat dit een direct antwoord is op de vraag of wederzijds vertrouwen invloed had op motivatie, wordt ervan uitgegaan dat met 'gelijkwaardig' wordt verwezen naar dat wederzijds vertrouwen.

Wat betreft wederzijdse erkenning van afhankelijkheid lijkt deze vooral invloed te hebben op kennis van de beleidsinhoud. Bijvoorbeeld: *Ja dat gevoel dat alle stakeholders wederzijds afhankelijk van elkaar waren sowieso door de exacte wensen, ja. Die moeten goed zijn doorgelopen, niet alleen*

naar mij, maar ook door de rest van de organisatie – Respondent 18. Een uitvoeringsfunctionaris krijgt dus juist informatie over eisen en wensen omdat stakeholders zich wederzijdse afhankelijk voelen voor het beleidsresultaat.

Als het gaat om de dimensie gedeeld begrip, dan lijkt er een relatie te bestaan met de dimensie van motivatie om beleid conform uit te voeren. Dit komt bijvoorbeeld terug in: *als je het gevoel hebt dat je met collega's, en collega's dan dus ook van provincie en gemeente en misschien zelfs een bewonersgroep, als je dan het gevoel hebt met z'n allen van ja we 'zijn we hier met iets moois bezig', ja dat geeft energie!* – Respondent 16. Dit suggereert dat een gedeeld begrip over het beleidsdoel leidt tot positieve energie bij de uitvoeringsfunctionaris.

De laatste dimensie op basis van de wetenschappelijke literatuur is stilstaan bij tussentijdse resultaten. Ook deze lijkt een relatie te hebben op motivatie om beleid conform uit te voeren: *ja zeker, dat is gewoon heel leuk en dat geeft je gewoon heel veel positieve energie* – respondent 4; *dus wat we wel gaan doen is als we hem helemaal vervuld hebben onze opgave, dat is hopelijk in het najaar, dan gaan we daar wel even een groot viermoment van maken met onze stakeholders. Want dat helpt wel, dat helpt wél in mijn motivatie!* – respondent 13. In het tweede citaat gaat het echter niet om een tussentijds resultaat, maar om het vieren van een eindresultaat dat invloed heeft op de motivatie van de uitvoeringsfunctionaris.

4.4.2 Nieuwe invloeden van samenwerking op kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen

Er zijn twee invloeden van het bestuurlijke samenwerkingsproces die wél veelvuldig voorkomen in de gesprekken, maar niet zozeer in de wetenschappelijke literatuur. Ook van deze twee kenmerken is de relatie met de kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen bekeken. Allereerst de invloed 'win-win gevoel'. In de gesprekken lijkt het erop dat deze dimensie van invloed is op het kenmerk beschikking over technische hulpbronnen. Dit komt bijvoorbeeld terug in: *behoefte aan bomen en beplanting en dat is voor zo iemand natuurlijk een enorme investering. dus ja dat was een win-win, dat wil zeggen, nou wij hebben hier een hele hoop beplanting en aangegeven welke samenstelling dat moest zijn en dat paste op zich in zijn plan. En wij hebben dus op zijn terrein die beplanting gedaan* – respondent 5; *wij betalen eigenlijk voor hun inrichting, we subsidiëren eigenlijk de inrichting en de ontwikkeling van gemeentelijk groen haha* – respondent 19.

Daarnaast lijkt er een relatie te zijn tussen de nieuwe invloed van het bestuurlijke samenwerkingsproces 'samen zoeken naar oplossingen' en het kenmerk motivatie om beleid conform uit te voeren. Dit komt naar voren in citaten zoals: *ja weet je het is altijd leuk om met verschillende partijen naar een bepaald doel te gaan. Zeker in het begin is dat zo. Het is gewoon leuk om samen met andere overheden dit soort activiteiten te doen. Dat is wel inspirerend en dat motiveert ook* –

respondent 8; *en dan krijg je wel motivatie op het moment dat er iemand wel bij de RVB zit die het snapt (...), ja dat helpt dan wel en dan wil je ook wel door* – respondent 9.

4.5 Benutten van het samenwerkingsproces door uitvoeringsfunctionarissen

Op basis van de relaties tussen het bestuurlijke samenwerkingsproces en kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen kan ook worden bekeken welke invloeden van het bestuurlijke samenwerkingsproces van nut kunnen zijn, dus een positief gevolg hebben op de kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen.

4.5.1 Face to face contact

Verschillende respondenten beschrijven dat face to face contact ertoe leidde dat uitvoeringsfunctionarissen kennis van de beleidsinhoud (eisen & wensen) kregen. Een voorbeeldcitaat is: *ja wat ik vaak wel merk is dat als je eenmaal ergens over gaat praten, dat vaak wel zaken boven komen van oké hebben we daar nou aan gedacht, of wat vinden jullie belangrijk, of wat zijn de eisen? Door er over te praten komen er dingen boven die ook vaak ergens op papier staan. Dat was toen heel vaak fysiek ja* – respondent 11. Dat fysiek contact in de vorm van praten leidde er dus toe dat de uitvoeringsfunctionaris belangrijke informatie, wensen en eisen vanuit de stakeholder kon achterhalen.

Face to face contact leidt ook tot inzicht in typen cliënten en gevallen die aandacht verdienen, zoals blijkt in een citaat zoals: *alleen uiteindelijk hebben het IVN en de bomenstichting enzo, die hadden dat tijdens een informatie avond toch nog een keer aangehaald en die zeiden van ja we willen toch wel graag kijken of we die boom kunnen besparen* – respondent 7. Zo'n fysieke informatieavond leidde ertoe dat de uitvoeringsfunctionaris op de hoogte werd gesteld van een wens van de bomenstichting om een 200 jaar oude boom te behouden. Daarnaast leidt face to face contact ook tot inzicht in relevante probleemoplossingskenmerken: *en nog een keer wel met die projectleider van de gemeente en dat was dus tijdens de steekproef met de RVO. Die is toen dus mee in het veld gegaan en die heeft inderdaad ook uitgelegd wat er beplant is geweest. (...). En toen heeft die ook verteld van ja dat gaan we dan de komende winter gaan inboeten* – respondent 1. Doordat fysieke contact op de compensatielocatie kreeg de uitvoeringsfunctionaris een indruk waarom de compensatie niet voldeed aan de RVO-eisen waarna een stakeholder een oplossing voordroeg.

Tevens heeft face to face contact ook een positieve invloed op de motivatie om beleid conform uit te voeren: *het is makkelijker om elkaar ook in die combinatie ook te zien, dus fysiek. Dat geeft meer energie en dat merk je ook bij de anderen, het motiveert* – respondent 2. Hier kreeg de

uitvoeringsfunctionaris dus motivatie in de vorm van positieve energie. Tot slot leidde het face to face contact ertoe dat de uitvoeringsfunctionaris beleid sneller kon uitvoeren: *zijn deskundige gaat zelf een rondje doen en zegt nee, ik tel er 30 want het is niet alleen wat kapot is, maar ook wat niet vitaal is of niet aangeslagen is. Nou dan kun je twee weken lopen discussiëren over de vraag worden het er 20 of 30, terwijl als je de ronde van tevoren gewoon gezamenlijk doet* – respondent 5. Kortom, doordat op locatie samen werd gekeken of de compensatie voldeed aan de wettelijke eisen, kon meteen worden overeengestemd wat het probleem was. Bij mailcontact had dit langer geduurd.

4.5.2 Vertrouwen opbouwen

Vertrouwen opbouwen heeft met name een positieve invloed op de motivatie om beleid conform uit te voeren. Die motivatie is herleidbaar in een citaat zoals: *Ja ja, tuurlijk. In het begin denk je van oh jeej wat krijgen we nu allemaal op ons bord (...) En dan werkt het wel fijn als je dus zo'n goede samenwerking hebt, als je dat op een prettige manier kunt doen én je ziet dan ook nog eens dat dat resultaat oplevert, ja dat is gewoon wel heel mooi, dat je dan uiteindelijk alles wel tot een goed einde kunt brengen. Dat is wel mooi, daar krijg je alleen maar meer energie van* – respondent 5. Eerst was er dus nog weinig vertrouwen, maar gaandeweg dit toenam leidde dit tot positieve energie bij de uitvoeringsfunctionaris.

4.5.3 Toewijding aan het samenwerkingsproces

Wederzijdse erkenning van afhankelijkheid speelde met name een rol binnen deze dimensie 'toewijding aan het samenwerkingsproces'. Die erkenning van afhankelijkheid heeft vooral een positieve invloed op het kenmerk kennis van de beleidsinhoud (eisen & wensen). Dit blijkt uit een citaat zoals: *nou je merkt wel dat als je stakeholder meerdere doelstellingen te vervullen heeft en daar ook heel veel kansen in ziet, dat die ook wel gemotiveerder is en tijd en energie erin steekt om het voor elkaar te krijgen* – respondent 13. De stakeholder is dus vanwege eigen doelstellingen afhankelijk van het samenwerkingsproces. Daardoor stopt de stakeholder meer tijd en energie in de samenwerking en leidt het tot een overeenkomst met de uitvoeringsfunctionaris. Die overeenkomst heeft de uitvoeringsfunctionaris nodig omdat hierin belangrijke eisen en wensen in de vorm van afspraken staan omschreven.

4.5.4 Gedeeld begrip

Met deze dimensie wordt met name een collectieve missie bedoelt. In de interviewgesprekken blijkt dat zo'n collectief missiegevoel bijdraagt aan de motivatie van de uitvoeringsfunctionaris om beleid conform uit te voeren. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een citaat zoals: *ja weet je, het is altijd leuk om met verschillende partijen naar een bepaald doel te gaan. Zeker in het begin is dat zo. Het is gewoon leuk om samen met andere overheden dit soort activiteiten te doen. Dat is wel inspirerend en dat motiveert ook* – respondent 8. Doordat stakeholders een gezamenlijk doel nastreven, vindt de uitvoeringsfunctionaris het leuker om bepaalde activiteiten te ondernemen, het inspireert en motiveert.

4.5.5 Stilstaan bij tussentijdse resultaten

Stilstaan bij tussentijdse resultaten heeft een positieve invloed op de motivatie van de uitvoeringsfunctionaris om beleid conform uit te voeren. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een citaat zoals: *ja natuurlijk, dat is altijd leuk. Zodra er een leuk stukje in de krant staat over fijn dat je project weer positief in het nieuws komt daarmee, dat geeft altijd motivatie* – respondent 10. Hier gaat het wél om het vieren van een resultaat achteraf wat leidde tot motivatie. Maar ook: *en als je er dan uiteindelijk wel uitkomt en dat gaat goed, dat is natuurlijk alleen maar leuk. En meestal gaat het ook goed. Het is vaak ook leuk om buiten iets te zien ontstaan hè* – respondent 11. Hier geeft de respondent aan dat het motiveert wanneer gaandeweg blijkt dat gecompenseerde bomen tot bloei komen.

4.5.6 Win-win gevoel

Een van de nieuwe invloeden van het bestuurlijke samenwerkingsproces is het delen van een win-win gevoel tussen stakeholders. Ook deze dimensie had een positieve impact op de uitvoeringsfunctionaris. Zo bleek bijvoorbeeld dat het delen van een win-win gevoel ertoe leidde dat de uitvoeringsfunctionaris kon beschikken over technische en financiële hulpbronnen: *kijk wij willen natuurlijk, wij moeten onze bomen en beplanting ergens kwijt, hij had behoefte aan bomen en beplanting en dat is voor zo iemand natuurlijk een enorme investering. dus ja dat was een win-win, dat wil zeggen, nou wij hebben hier een hele hoop beplanting en aangegeven welke samenstelling dat moest zijn en dat paste op zich in zijn plan. En wij hebben dus op zijn terrein die beplanting* – respondent 5. Doordat er een win-win situatie mogelijk was, hoefde de uitvoeringsfunctionaris alleen maar te betalen voor de boompjes, maar niet voor de grondaankoop over het beheer en onderhoud.

4.5.7 Samen zoeken naar oplossingen

De tweede veelvoorkomende nieuwe invloed van het bestuurlijke samenwerkingsproces is samen zoeken naar oplossingen. Dit had eveneens een positieve impact op de kenmerken van de uitvoeringsfunctionaris, namelijk op motivatie om beleid conform uit te voeren. Dit blijkt uit een citaat zoals: *ik moet je wel zeggen dat als zo bij zo'n gemeente, en je vindt de mensen ook aardig en gedreven zeg maar, dat je dan wel misschien iets gemotiveerder bent dan dat je met een aannemer zit die eigenlijk niet vooruit te branden is weet je. Ja, het is een beetje wisselend. Dus ik denk dat de motivatie wel heel erg komt uit de personen met wie afspraken maakt* – respondent 11. Kortom, die mate in gedrevenheid om samen die compensatie van houtopstanden te realiseren, dus een soort oplossing voor de gevelde houtopstanden, leidt tot een lagere of hogere motivatie bij de uitvoeringsfunctionaris.

In het volgende hoofdstuk worden de resultaten op een hoger abstractieniveau geanalyseerd. Dit gebeurt ook aan de hand van de wetenschappelijke literatuur uit hoofdstuk 2.

5. Data-analyse

- Inleiding
- Bevindingen: definitie van het concept bestuurlijke samenwerkingsproces
- Bevindingen: definitie van het concept kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen
- Bevindingen: de invloed van bestuurlijke samenwerkingsprocessen de kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen
- Bevindingen: de wijze waarop uitvoeringsfunctionarissen een samenwerkingsproces benutten ten gunste van hun kenmerken als uitvoeringsfunctionaris
- Uitleiding



Afb. 5: Biobased bouwen (2022).

Boomcirkels Moerkerken en Rijkswaterstaat

5. Data-analyse

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de verzamelde resultaten uit hoofdstuk 4 geanalyseerd. Daarmee wordt antwoord gegeven op alle vier de deelvragen. Aan de hand van deze antwoorden wordt in hoofdstuk 6 vervolgens antwoord gegeven op de onderzoeksvraag.

5.2 Bevindingen: definitie van het concept bestuurlijke samenwerkingsproces

Op basis van de wetenschappelijke literatuur werd in hoofdstuk 2 een voorlopige definitie van het concept bestuurlijke samenwerkingsproces geformuleerd. Vanuit de resultaten in hoofdstuk 4 kan de definitie van het bestuurlijke samenwerkingsproces verder worden uitgewerkt. Face to face dialoog wordt in hoofdstuk 4 gedefinieerd als het 'te goeder trouw afstemmen en onderhandelen tussen verschillende partijen'. Op basis van de resultaten in hoofdstuk 4 kan deze definitie verder worden uitgewerkt (figuur 6).

Definitie face to face contact vanuit de wetenschappelijke literatuur	Definitie face to face contact volgens respondenten
<ul style="list-style-type: none">o het te goeder trouw afstemmen en onderhandelen tussen verschillende partijen	<ul style="list-style-type: none">o fysiek contact in de vorm van veldbezoekeno excursieso elkaar thuis bezoekeno een inpassingsoverlego participatietrajecteno een manier om nuances aan te geven tussen stakeholderso het meekrijgen van het non-verbaleo het krijgen van een beeld van de persoon achter de desbetreffende instantie

Figuur 6: wetenschappelijke en nieuwe definitie van face to face contact

Kortom, de resultaten uit het onderzoek geven een veel uitgebreidere definitie van face to face contact omdat respondenten niet alleen spreken over afstemmen en onderhandelen, maar echt beschrijven hoé face to face contact gevormd wordt. Daarnaast blijkt dat face to face contact gaat over nuance aanbrengen, non-verbale communicatie en het creëren van een beeld van de persoon achter instanties.

Het bestuurlijke samenwerkingsproces bestaat ook uit het opbouwen van vertrouwen. Theoretici definiëren dit als 'de opbouw van een wederzijdse vertrouwensband tussen betrokkenen'. Aan de hand van de resultaten in hoofdstuk 4 kan deze definitie verder worden uitgebreid (figuur 7).

<p>Definitie opbouw van vertrouwen vanuit de wetenschappelijke literatuur</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ de opbouw van een wederzijdse vertrouwensband tussen betrokkenen 	<p>Definitie opbouw van vertrouwen volgens respondenten</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ het voorkomen van open eindjes in overeenkomsten ○ het luisteren naar elkaar ○ elkaars vragen adequaat beantwoorden ○ iemand niet van het kastje naar de muur verwijzen, maar helpen ○ stakeholders al meenemen vóórdat de plannen definitief zijn
---	---

Figuur 7: wetenschappelijke en nieuwe definitie van opbouw van vertrouwen

Kortom, de wetenschappelijke literatuur is zeer algemeen in verhouding tot de resultaten. De resultaten beschrijven met name nauwkeuriger hoe die opbouw van vertrouwen tot stand komt.

Het bestuurlijke samenwerkingsproces wordt ook gekenmerkt door toewijding van betrokkenen aan het samenwerkingsproces. Theoretici beschrijven dit als wederzijdse afhankelijkheid en gedeelde verantwoordelijkheid. Door middel van de resultaten in hoofdstuk 4 kan deze definitie verder worden uitgebreid (figuur 8).

<p>Definitie toewijding aan het samenwerkingsproces vanuit de wetenschappelijke literatuur</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ als wederzijdse afhankelijkheid ○ gedeelde verantwoordelijkheid 	<p>Definitie toewijding aan het samenwerkingsproces volgens respondenten</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ het hebben van een meekoppelkans ○ op dezelfde manier in de wedstrijd zitten ○ het gevoel hebben dat je het niet alleen kan ○ het gevoel hebben dat je elkaar kan ontzorgen ○ het hebben van een gelijke machtsverhouding
--	---

Figuur 8: wetenschappelijke en nieuwe definitie van toewijding aan het samenwerkingsproces

Kortom, in de resultaten wordt vooral uitgedrukt hoe die wederzijdse afhankelijkheid of gedeelde verantwoordelijkheid aanvoelt, maar ook wat dat gevoel betekent voor elkaar.

Ook bestaat het bestuurlijke samenwerkingsproces uit een gedeeld begrip tussen stakeholders. Theoretici beschrijven dit als een duidelijke collectieve missie en een gedeelde probleemdefinitie. Aan de hand van de resultaten in hoofdstuk 4 kan deze definitie verder worden uitgebreid (figuur 9).

<p>Definitie gedeeld begrip vanuit de wetenschappelijke literatuur</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ duidelijke collectieve missie ○ een gedeelde probleemdefinitie 	<p>Definitie gedeeld begrip volgens respondenten</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ gedeelde doelstellingen ○ gedeelde visie ○ gedeelde ambities ○ mede-eigenaarschap over de uitvoering ○ het gevoel dat je gezamenlijk dezelfde richting op beweegt
---	---

Figuur 9: wetenschappelijke en nieuwe definitie van gedeeld begrip

Opvallend is dat die gedeelde probleemdefinitie nauwelijks wordt gebruikt door respondenten. Die collectieve missie komt wel terug, maar in andere vormen. Kortom, dat gedeeld begrip komt niet altijd tot uitdrukking in een grote collectieve missie, maar in kleinschaligere vormen en bepaalde gevoelens die respondenten delen.

Het laatste element van een bestuurlijk samenwerkingsproces is het stilstaan bij tussentijdse resultaten. Theoretici beschrijven dit als kleine concrete projectresultaten en winmomenten die tussentijds gevierd worden en het ontdekken van gedeelde feiten waarover consensus bestaat. In hoofdstuk 4 blijkt dat deze dimensie nauwelijks voorkomt. Wel spreken respondenten over viermomenten na afloop van een samenwerking. Dit uit zich in vormen zoals het vieren van een feest, nieuwsbrieven en persberichten.

Er zijn twee invloeden die in de wetenschappelijke literatuur niet worden genoemd, maar wel veelvuldig voorkomen in de interviewgesprekken. De invloed ‘samen zoeken naar oplossingen’ wordt omschreven als het geven van tips die bijdragen aan een oplossingsrichting. Deze nieuwe invloed kent raakvlakken met de dimensie ‘toewijding van betrokkenen aan het samenwerkingsproces’. De invloed ‘win-win gevoel’ gaat over het uitwisselen van hulpbronnen waarmee stakeholders elkaar helpen en kent raakvlakken met de dimensie ‘gedeeld begrip’.

5.3 Bevindingen: definitie van het concept kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen

Vanuit de wetenschappelijke literatuur werd in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 een voorlopige definitie van het concept beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen geformuleerd. Deze werd uiteindelijk gedefinieerd tot kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen. Vanuit de resultaten in hoofdstuk 4 kan de definitie van dit concept verder worden uitgewerkt.

‘Weten’ wordt in hoofdstuk 3 gedefinieerd als de kennis van de doeleinden van de beleidsinhoud, kennis van de middelen van het beleid en kennis van de veronderstellingen ten grondslag aan het beleid. Op basis van de resultaten in hoofdstuk 4 kan ‘weten’ verder gespecificeerd (figuur 10).

<p>Definitie ‘weten’ vanuit de wetenschappelijke literatuur</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ kennis van de doeleinden van de beleidsinhoud ○ kennis van de middelen van het beleid ○ kennis van de veronderstellingen ten grondslag aan het beleid 	<p>Definitie ‘weten’ volgens respondenten</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ kennis over wettelijke eisen ○ kennis over onduidelijkheden en lacunes binnen wettelijke eisen ○ kennis over eisen die contextafhankelijk zijn ○ kennis van tegenstrijdige stakeholdereisen <p>Nieuwe indicatoren van ‘kennis’</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ kennis van bestuurlijke omgeving en belangen ○ omgevingsbewustzijn ○ kennis vanuit opleiding en achtergrond
--	---

Figuur 10: wetenschappelijke en nieuwe definitie van ‘weten’

Kortom, het beleid in dit onderzoek betreft de *Handreiking vellen en herbepplanten houtopstanden*. Omdat iedere compensatie moet worden uitgevoerd in een totaal andere context met andere doeleinden, middelen en veronderstellingen, geldt dat ‘weten’ vooral betrekking heeft op kennis van stakeholder-eisen en wensen. Deze komen vanuit wettelijke richtlijnen, kunnen lacunes en onduidelijkheden bevatten of tegenstrijdig zijn met elkaar. Maar kennis gaat ook over bepaalde omgevingskennis- en inzichten en kennis die is opgebouwd tijdens opleidingen of eerdere ervaringen.

‘Willen’ wordt in hoofdstuk 3 gedefinieerd als de mate waarin de uitvoerder motivatie heeft om beleid conform uit te voeren, het eens is met de beleidsdoeleinden en de middelen die mogen worden toegepast en of de uitvoeringsfunctionaris eventuele opgelegde gedragsvoorschriften aanvaard. Willen wordt door respondenten verder gedefinieerd (figuur 11).

<p>Definitie ‘willen’ vanuit de wetenschappelijke literatuur</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ motivatie om beleid conform uit te voeren ○ acceptatie van de beleidsdoeleinden door de uitvoerders ○ acceptatie van de beleidsmiddelen door de beleidsmiddelen ○ aanvaardbaarheid van opgelegde gedragsvoorschriften 	<p>Definitie ‘willen’ volgens respondenten</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ervoor gaan ○ een stapje sneller of harder lopen ○ positieve energie <p>Nieuwe indicatoren van ‘motivatie’</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ intrinsieke motivatie omwille van beleidsdoel ○ extra inzetten voor omgevingswensen ○ zelfstandig initiatief nemen richting oplossingen
--	---

Figuur 11: wetenschappelijke en nieuwe definitie van ‘willen’

Er zijn dus een aantal nieuwe definities vanuit respondenten. Tevens zijn er een aantal nieuwe indicatoren van ‘willen’. Kortom, omdat de uitvoering van de compensatieplicht in iedere context verschillend is, verschillen ook de beleidsdoeleinden, middelen en gedragsvoorschriften en zijn deze indicatoren niet algemeen bruikbaar. De algemene term ‘motivatie’ kan beter worden gebruikt en is herkenbaar in de vorm van bijvoorbeeld positieve energie bij een uitvoeringsfunctionaris. Wat ook opvalt is dat motivatie niet alleen plotseling ontstaat, maar echt intrinsiek ingebed kan zijn in de uitvoeringsfunctionaris.

‘Kunnen’ werd gedefinieerd als de beschikking over belangrijke besluitbevoegdheden, financiële hulpbronnen, technische hulpbronnen die de uitvoeringsfunctionaris nodig heeft, inzicht in mogelijke probleemoplossingskenmerken en inzicht in de typen cliënten of gevallen die meer of minder aandacht van de uitvoeringsfunctionaris verdienen. ‘Kunnen’ wordt door respondenten op vrij vergelijkbare wijze gedefinieerd (figuur 12).

<p>Definitie 'kunnen' vanuit de wetenschappelijke literatuur</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ beschikking over belangrijke besluitbevoegdheden ○ beschikking over financiële hulpbronnen ○ beschikking over technische hulpbronnen ○ inzicht in probleemoplossingskenmerken ○ inzicht in type cliënten/gevallen die meer of minder aandacht van de uitvoeringsfunctionaris verdienen 	<p>Definitie 'kunnen' volgens respondenten</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Financiële hulpbronnen in de vorm van budgetten, ramingen of financiële kaders en richtlijnen ○ Technische hulpbronnen in de vorm van beschikbare compensatiegrond ○ inzicht in type gevallen die meer aandacht van de uitvoeringsfunctionaris verdienen in de vorm van tips die stakeholders elkaar geven <p>Nieuwe indicatoren van 'kunnen'</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ sneller beleid kunnen uitvoeren ○ afhankelijkheid van kennis van collega's ○ afhankelijkheid van toestemming van collega's
--	---

Figuur 12: wetenschappelijke en nieuwe definitie van 'kunnen'

Financiële hulpbronnen komen bijvoorbeeld terug in de vorm van budgetten, ramingen of financiële kaders en richtlijnen. Technische hulpbronnen komen terug in de vorm van beschikbare gronden waarop de compensatie kan plaatsvinden. Inzicht in typen cliënten en gevallen die aandacht verdienen komt bijvoorbeeld terug in de vorm van tips die stakeholders elkaar geven. Tevens worden een aantal nieuwe indicatoren genoemd. Kortom, in hoofdstuk 4 komen dezelfde soort indicatoren als vanuit de wetenschappelijke literatuur terug. Het lijkt er dus op dat de definitie die theoretici toekennen aan het kenmerk 'kunnen' ruim aansluit bij de praktijk, maar er zijn ook enkele nieuwe indicatoren.

'Moeten' werd gedefinieerd als de mate waarin de uitvoerder gedwongen wordt tot een bepaalde handelingswijze vanuit de interne organisatie, bijvoorbeeld via prestatiecontracten, toezicht en interne verantwoording. In hoofdstuk 4 kwam met name handelingsdwang door intern toezicht voor. Deze werd door respondenten onder andere beschreven als interne regeltjes die niet altijd noodzakelijk zijn. Toch zijn twee nieuwe indicatoren van 'moeten' gevonden vanuit het samenwerkingsproces (figuur 13).

<p>Definitie 'moeten' vanuit de wetenschappelijke literatuur</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ de mate waarin de uitvoerder gedwongen wordt tot een bepaalde handelingswijze vanuit de interne organisatie 	<p>Definitie 'moeten' volgens respondenten</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ interne regeltjes die niet altijd noodzakelijk zijn <p>Nieuwe indicatoren van 'handelingsdwang'</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ het gevoel van handelingsdwang door externe stakeholders ○ het gevoel van beleidsplicht
---	---

Figuur 13: wetenschappelijke en nieuwe definitie van 'moeten'

Kortom, 'moeten' gaat niet alleen over handelingsdwang vanuit de interne organisatie van een uitvoeringsfunctionaris, maar kan wel degelijk gaan over handelingsdwang vanuit externe stakeholders.

Er zijn een aantal kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen die in de wetenschappelijke

literatuur niet worden genoemd, maar wel veelvuldig voorkomen in de interviewgesprekken. Dit zijn open en transparante houding naar stakeholders, wijzen op eerder gemaakte afspraken en argumenten communiceren naar stakeholders. Deze drie kunnen worden geschaard onder het kenmerk ‘communiceren naar stakeholders’. Kortom, uitvoeringsfunctionarissen worden niet alleen gekenmerkt door de kenmerken weten, willen, kunnen en moeten, maar ook door communicatievaardigheden (figuur 14).

<p>Definitie ‘kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen’ vanuit de wetenschappelijke literatuur</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ weten ○ willen ○ kunnen ○ moeten 	<p>Definitie ‘kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen’ vanuit de respondenten</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ weten ○ willen ○ kunnen ○ moeten (vanuit interne & externe organisaties) ○ communicatievaardigheden
---	---

Figuur 14: nieuwe definitie van het concept ‘kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen’

5.4 Bevindingen: invloed van samenwerking op kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen

In hoofdstuk 2 zijn op basis van de casusbeschrijving en het theoretisch kader vier assumpties beschreven. Deze vier assumpties veronderstellen een relatie tussen het bestuurlijke samenwerkingsproces en de kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen. Allereerst assumptie 1:

1. het bestuurlijke samenwerkingsproces leidt tot een tekort of juist voldoende kennis bij uitvoeringsfunctionarissen. Des te minder kennis van de beleidsinhoud en achterliggende veronderstellingen, des te groter de kans dat de uitvoeringsfunctionaris beleid verkeerd interpreteert op basis van eigen inzichten.

Uit de resultaten in hoofdstuk 4 blijkt dat face to face contact, wederzijdse erkenning van afhankelijkheid door stakeholders en samen zoeken naar oplossingen inderdaad invloed hebben op het kenmerk kennis. Face to face contact op basis van bijvoorbeeld een inspraakmoment leidde bijvoorbeeld tot het ophalen van omgevingswensen. Een lage mate van wederzijdse erkenning van afhankelijkheid door stakeholders leidt ertoe dat er minder informatie werd gegeven aan een uitvoeringsfunctionaris waardoor deze minder kennis van het beleid en de bijbehorende eisen en wensen kreeg. Samen zoeken naar oplossingen leidt tot informatie die nodig is om tot beleidsresultaten te komen. Daarmee lijkt de relatie inderdaad bevestigd. Assumptie 2 had betrekking op het kenmerk ‘willen’ en luidde als volgt:

2. het bestuurlijke samenwerkingsproces leidt op bepaalde wijze tot een lage of hoge motivatie van de uitvoeringsfunctionaris. Des te lager de motivatie van de uitvoeringsfunctionaris om de

beleidsdoeleinden en beleidsmiddelen vanuit de samenwerking toe te passen, des te sterker de handelingsmotieven van de uitvoeringsfunctionaris afwijken van het uit te voeren beleid.

Vanuit de resultaten in hoofdstuk 4 blijkt dat face to face contact de motivatie van uitvoeringsfunctionarissen kan verhogen. De uitvoeringsfunctionaris ziet dan bijvoorbeeld namelijk sneller of een stakeholder hetzelfde enthousiasme heeft om beleid te realiseren. Wederzijds vertrouwen op basis van het gevoel dat stakeholders gelijkwaardig in het proces zitten, resulteert in een hogere drijfveer van de uitvoeringsfunctionaris om de compensatieplicht uit te voeren. Gedeeld begrip in de vorm van het gevoel dat het leuk is om samen met verschillende partijen naar een bepaald doel te gaan, leidt tot inspiratie en motivatie. Stilstaan bij eindresultaten in de vorm van heidagen met andere stakeholders en vieringen na afloop van een gelukke houtopstandcompensatie droeg bij aan de motivatie van de uitvoeringsfunctionaris. De nieuwe invloed 'samen zoeken naar oplossingen' leidde ertoe dat de uitvoeringsfunctionaris geïnspireerd en gemotiveerd raakte en het gevoel kreeg om weer door te willen met de beleidsuitvoering. Daarmee lijkt ook deze relatie bevestigd. Wat betreft deze assumptie geldt dus dat er een zeer sterke relatie is op basis van veel verschillende dimensies en indicatoren. Assumptie 3 bouwt voort op het kenmerk 'kunnen' en is als volgt:

3. het bestuurlijke samenwerkingsproces leidt ertoe dat de uitvoeringsfunctionaris in hoge of lage mate beschikt over belangrijke competenties en capaciteiten. Des te minder daarvan worden aangereikt vanuit de samenwerking, des te minder hulpbronnen de uitvoeringsfunctionaris ter beschikking heeft.

Op basis van de resultaten in hoofdstuk 4 blijkt dat vooral de nieuwe invloed 'win-win situatie' leidt tot beschikking over technische hulpbronnen, bijvoorbeeld doordat het budget van Rijkswaterstaat en de grondeigendom van een particulier worden gecombineerd waardoor een compensatie kan worden uitgevoerd. Ook hier geldt dus dat er een relatie is. Assumptie 4 gaat over het kenmerk 'moeten' en luidt:

4. het bestuurlijke samenwerkingsproces leidt ertoe dat uitvoeringsfunctionarissen gedwongen worden tot bepaalde handelingswijzen. Des te meer handelingsdwang een uitvoeringsfunctionaris ervaart, des te minder ruimte de uitvoeringsfunctionaris krijgt om eigen afwegingen te maken.

Op basis van de resultaten in hoofdstuk 4 blijkt dat deze relatie minder sterk naar voren komt. Toewijding aan het samenwerkingsproces en gevoel van handelingsdwang vanuit externe stakeholders kwam in twee tekstfragmenten beknopt terug. Een win-win gevoel kwam in combinatie met handelingsdwang via interne prestatiecontracten en gevoel van handelingsdwang vanuit externe stakeholders beiden maar één keer terug in de transcripten. Samen zoeken naar oplossingen werd

eveneens één keer genoemd in combinatie met gevoel van handelingsdwang vanuit externe stakeholders. Daarom kan worden aangenomen dat er geen sterke relatie is tussen het bestuurlijke samenwerkingsproces en het kenmerk 'moeten' vanuit interne of externe handelingsdwang.

5.5 Bevindingen: manieren op het samenwerkingsproces te benutten

In hoofdstuk 4 zijn een aantal manieren beschreven waarop uitvoeringsfunctionarissen het bestuurlijke samenwerkingsproces kunnen benutten. In eerste instantie kunnen uitvoeringsfunctionarissen het bestuurlijke samenwerkingsproces benutten op basis van face to face contact. Fysiek contact leidt namelijk tot kennis van de beleidsinhoud (eisen & wensen), inzicht in typen cliënten en gevallen die aandacht verdienen en inzicht in relevante probleemoplossingskenmerken. Ook heeft face to face contact een positieve invloed op de motivatie om beleid conform uit te voeren en leidt het ertoe dat de uitvoeringsfunctionaris beleid sneller kan uitvoeren. Ten tweede kunnen uitvoeringsfunctionarissen het bestuurlijke samenwerkingsproces benutten op basis van het opbouwen van een vertrouwensband tussen stakeholders. Vertrouwen opbouwen heeft namelijk een positieve invloed op de motivatie om beleid conform uit te voeren. Ten derde kan erkenning van wederzijdse afhankelijkheid tussen stakeholders een positieve invloed hebben op kennis van de beleidsinhoud (eisen & wensen). Ten vierde kan een collectief missiegevoel tussen stakeholders bijdragen aan de motivatie van de uitvoeringsfunctionaris om beleid conform uit te voeren. Ten vijfde kan stilstaan bij tussentijdse resultaten of eindresultaten een positieve invloed hebben op de motivatie van de uitvoeringsfunctionaris om beleid conform uit te voeren. Ten zesde kan een wederzijds win-win gevoel tussen stakeholders ertoe leiden dat de uitvoeringsfunctionaris technische en financiële hulpbronnen krijgt. Tot slot kan het samen zoeken naar oplossingen leiden tot meer motivatie van de uitvoeringsfunctionaris om beleid conform uit te voeren.

In het volgende hoofdstuk worden de conclusies op de vier deelvragen genoemd. Daarna volgt een antwoord op de onderzoeksvraag.

6. Conclusie, discussie en aanbevelingen

- Inleiding
- Conclusies op de deelvragen
- Conclusie op de onderzoeksvraag
- Discussie
- Aanbevelingen
- Uitleiding



Rijkswaterstaat (2020).

Nieuwe bomen en struiken langs het Schelde-Rijnkanaal

6. Conclusie, discussie en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk wordt allereerst antwoord gegeven op de vier deelvragen. Vervolgens wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Vervolgens wordt gereflecteerd op de bevindingen, methodologie, theorie en conclusies. Hierin wordt ook stilgestaan bij eventuele tekortkomingen in de wetenschappelijke literatuur. Tot slot worden een aantal aanbevelingen gedaan op basis van dit onderzoek.

6.2 Conclusies op de deelvragen

6.2.1 Conclusie deelvraag 1

Wat wordt verstaan onder het bestuurlijke samenwerkingsproces? Op basis van dit onderzoek kan het volgende worden geconcludeerd: het bestuurlijke samenwerkingsproces is een van de vier condities van *collaborative governance*. Dit een besturingsmethode waarbij een publieke partij andere partijen uitnodigt tot een formeel, op consensus-gericht en wederzijds afhankelijk besluitvormingsproces. De invloeden van een bestuurlijk samenwerkingsproces zijn contextafhankelijk, maar kunnen worden gecategoriseerd op basis van zeven invloeden:

1. face-to-face-dialoog in de vorm van locatiebezoeken, excursies, overleggen en participatietrajecten waardoor stakeholders nuance kunnen aanbrengen, het non-verbale meekrijgen en een beeld krijgen van de persoon achter een stakeholderinstantie;
2. het opbouwen van vertrouwen door open eindjes in overeenkomsten te voorkomen, naar elkaar te luisteren, elkaars vragen adequaat te beantwoorden en elkaar tijdig meenemen in de plannen;
3. toewijding van betrokkenen op basis van meekoppelkansen en het gevoel dat stakeholders het niet alleen kunnen of elkaar kunnen ontzorgen;
4. samen zoeken naar oplossingen, door het geven van tips die daaraan bijdragen;
5. gedeeld begrip in de vorm van een gedeelde doelstellingen, visies of ambities, mede-eigenaarschap over de uitvoering en het gevoel dat je gezamenlijk dezelfde richting op beweegt;
6. win-win situaties op basis van de uitwisseling van hulpbronnen die stakeholders nodig hebben;
7. stilstaan bij eindresultaten in de vorm van bijvoorbeeld een feest, nieuwsbrief of persbericht.

De twee nieuwe invloeden 'samen zoeken naar oplossingen' en 'win-winsituaties' komen overeen met twee bestaande invloeden van het bestuurlijke samenwerkingsproces. Toch zijn het verschillende typen invloeden die als aparte invloed worden benoemd.

6.2.2 Conclusie deelvraag 2

Wat wordt verstaan onder beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen? Op basis van dit onderzoek kan het volgende worden geconcludeerd: beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen is een belangrijk proces waarin de beleidsinhoud, de uitvoeringsorganisaties en de omgeving invloed uitoefenen op een aantal kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen. Deze kenmerken zijn:

- kennis in de vorm van kennis van stakeholder-eisen en wensen, kennis over de omgeving en kennis die is opgebouwd tijdens opleidingen of eerdere ervaringen;
- motivatie op basis van positieve energie of intrinsieke motivatie die ingebed ligt in de uitvoeringsfunctionaris;
- beschikbare hulpbronnen in de vorm van beschikking over belangrijke besluitbevoegdheden, financiële hulpbronnen, technische hulpbronnen, inzicht in mogelijke probleemoplossingskenmerken, inzicht in de typen cliënten of gevallen die meer of minder aandacht vergen, de snelheid waarmee de uitvoeringsfunctionaris beleid kan uitvoeren en afhankelijkheid van collega's;
- het gevoel van handelingsdwang in de vorm van interne regels of externe handelingsdwang vanuit stakeholders;
- communicatievaardigheden die uitvoeringsfunctionarissen nodig hebben om beleidsconforme prestaties te kunnen leveren.

6.2.3 Conclusie deelvraag 3

Op basis van de resultaten kunnen drie assumpties met betrekking tot de invloed van het bestuurlijke samenwerkingsproces op kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen worden bevestigd:

- face to face contact en wederzijdse erkenning van afhankelijkheid door stakeholders hebben inderdaad invloed op het kenmerk kennis.
- Wederzijds vertrouwen leidt tot een hogere drijfveer van de uitvoeringsfunctionaris om de compensatieplicht uit te voeren.
- Gedeeld begrip leidde tot inspiratie en motivatie.

- Stilstaan bij eindresultaten draagt bij aan de motivatie van de uitvoeringsfunctionaris.
- De nieuwe invloed 'samen zoeken naar oplossingen' leidt ertoe dat de uitvoeringsfunctionaris geïnspireerd en gemotiveerd raakt en het gevoel krijgt om weer door te willen met de beleidsuitvoering.
- De nieuwe invloed 'win-win situatie' leidt tot beschikking over technische hulpbronnen.

Op basis van dit onderzoek lijkt het bestuurlijke samenwerkingsproces geen invloed te hebben op het kenmerk 'moeten' en ook niet op het nieuwe kenmerk 'communicatievaardigheden'.

6.2.4 Conclusie deelvraag 4

Hoe kunnen uitvoeringsfunctionarissen een samenwerkingsproces benutten ten gunste van hun kenmerken als uitvoeringsfunctionaris? Op basis van de resultaten blijkt dat uitvoeringsfunctionarissen op verschillende manieren het bestuurlijke samenwerkingsproces kunnen benutten bij het uitvoeren van beleid. Zo blijkt dat:

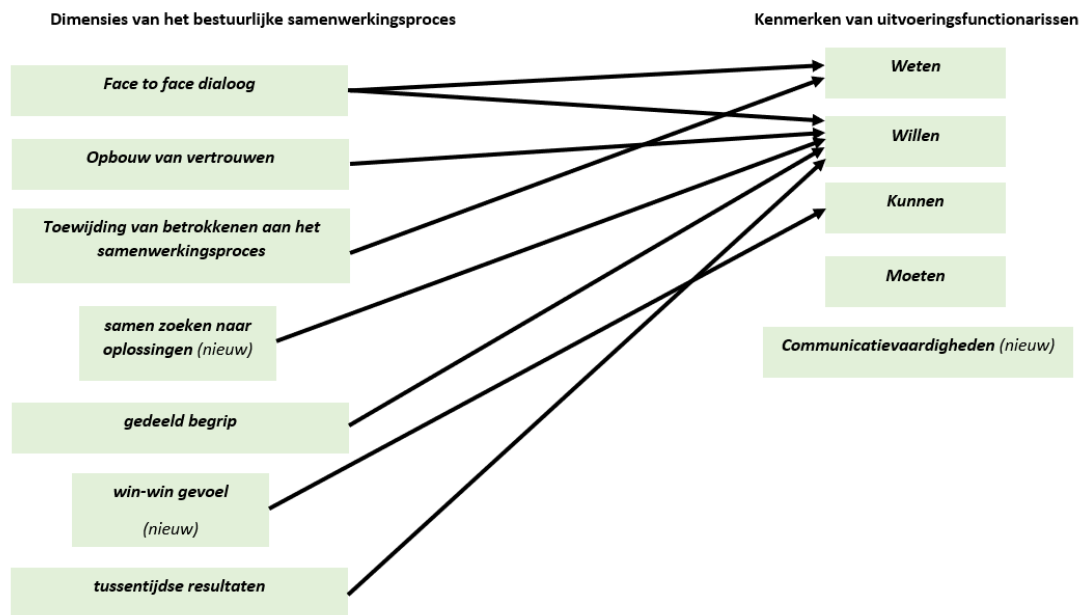
- een wederzijds win-win gevoel ertoe leidt dat uitvoeringsfunctionarissen vaker financiële of technische hulpbronnen aangereikt krijgen;
- fysiek contact bijvoorbeeld leidt tot kennis van eisen en wensen, en dus van de beleidsinvulling die het beleidsdocument *Handreiking vellen en herplant van houtopstanden* vraagt. Fysiek contact leidt ook tot belangrijke inzichten in de te betrekken stakeholders;
- als er sprake is van erkenning van wederzijdse afhankelijkheid tussen stakeholders de kans groter wordt dat de uitvoeringsfunctionaris benodigde informatie krijgt;
- in veel gevallen face to face contact met stakeholders leidt tot meer motivatie bij de uitvoeringsfunctionaris;
- een collectief missiegevoel tussen stakeholders leidt tot meer motivatie bij de uitvoeringsfunctionaris;
- het opbouwen van een vertrouwensband tussen stakeholders nuttig voor de uitvoeringsfunctionaris is omdat het de motivatie van de uitvoeringsfunctionaris kan verhogen;
- stilstaan bij tussentijdse resultaten of eindresultaten bijdraagt aan het verhogen van de motivatie van uitvoeringsfunctionarissen;
- samen zoeken naar oplossingen leidt tot meer motivatie bij de uitvoeringsfunctionarissen.

6.3 Conclusie op de onderzoeksvraag

Uiteindelijk draait het onderzoek om het beantwoorden van de volgende onderzoeksvraag: welke invloeden heeft bestuurlijke samenwerking op beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen binnen Rijkswaterstaat bij het compenseren van gevelde houtopstanden? Het antwoord is weergegeven in figuur 15. Op basis van de vier deelvragen kan worden geconcludeerd dat er naast de vijf invloeden van het bestuurlijke samenwerkingsproces vanuit de theorie van Ansell & Gash (2007) en de vier kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen vanuit de theorie van Coolsma & van Montfort (2021) ook nieuwe dimensies bestaan. Gegeven de bestaande en nieuwe dimensies kunnen de volgende antwoorden worden gegeven op de onderzoeksvraag:

- met name face to face contact en wederzijdse erkenning van afhankelijkheid door stakeholders hebben invloed op het kenmerk 'kennis' van de uitvoeringsfunctionaris;
- face to face contact, opbouw van vertrouwen, samen zoeken naar oplossingen, gedeeld begrip en stilstaan bij resultaten leiden tot meer 'motivatie' bij de uitvoeringsfunctionaris;
- het bestuurlijke samenwerkingsproces lijkt op basis van dit onderzoek nauwelijks invloed te hebben op het kenmerk 'moeten';
- op basis van het onderzoek blijken ook twee nieuwe invloeden van het bestuurlijke samenwerkingsproces te bestaan die niet voorkwamen in de wetenschappelijke literatuur, maar wel invloed hebben op de kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen;
- de nieuwe invloed 'win-win gevoel' leidt tot beschikking over hulpbronnen en daarmee beïnvloedt deze het kenmerk 'kunnen';
- de nieuwe invloed 'samen zoeken naar oplossingen' leidt tot meer motivatie bij de uitvoeringsfunctionaris.

Deze conclusies leiden tot het volgende standpunt: het bestuurlijke samenwerkingsproces is meer dan een besturingsmethode waarbij een publieke partij andere partijen uitnodigt tot een formeel, op consensus-gericht en wederzijds afhankelijk besluitvormingsproces zoals in het theoretisch kader naar voren kwam. Het bestuurlijke samenwerkingsproces is namelijk ook een manier om als uitvoeringsfunctionaris te kunnen beschikken over benodigde kennis, motivatie en hulpbronnen die nodig zijn voor het uitvoeren van beleid. Daarnaast kan een uitvoeringsfunctionaris niet alleen worden gekenmerkt door kennis, motivatie, hulpbronnen en handelingsdwang. Een uitvoeringsfunctionaris wordt ook gekarakteriseerd door communicatievaardigheden ten opzichte van stakeholders.



Figuur 15: overzicht van het antwoord op de onderzoeksvraag

6.4 Discussie

In dit onderdeel worden de bevindingen in het licht van de theorie bekeken. Allereerst, wat voegt dit onderzoek toe? Dit onderzoek draagt op twee manieren bij aan bestaande wetenschappelijke literatuur. Ten eerste geven de resultaten op deelvraag 1 en 2 een verdere verdieping in de verschillende dimensies van de concepten 'bestuurlijk samenwerkingsproces' en 'kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen'. Dit gebeurt aan de hand van nieuwe indicatoren. Daardoor wordt een nieuw licht geworpen op de beide concepten. Ook zijn met het beantwoorden van deelvraag 1 en 2 een aantal nieuwe invloeden van het bestuurlijke samenwerkingsproces en een aantal nieuwe kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen gevonden. Voor beide deelvragen geldt dat sommige indicatoren vanuit de wetenschappelijke literatuur niet terugkwamen in de interviewgesprekken. Sommige indicatoren werden wel benoemd, maar in een andere vorm dan beschreven in de wetenschappelijke literatuur. Uiteindelijk wordt hierdoor nieuw licht geworpen op de belangrijkste eigenschappen van de beide concepten. Aan de hand van deelvraag 3 wordt voor het eerst de relatie tussen de *collaborative governance* theorie van Ansell & Gash (2007) en het factorenmodel van Coolsma & van Montfort (2021) uitgediept. Daardoor ontstaat een eerste indruk van de invloed van *collaborative governance* op het functioneren van uitvoeringsfunctionarissen. Drie van de vier assumpties die golden als vertrekpunt voor dit onderzoek bleken te worden bevestigd op basis van de resultaten. Een assumptie week echter af en kon niet worden bevestigd, namelijk de invloed van het bestuurlijke samenwerkingsproces op het kenmerk 'moeten'. Tevens biedt het antwoord op deelvraag 4 een beeld van de potentie van bestuurlijke samenwerkingsprocessen voor

uitvoeringsfunctionarissen. Zij kunnen immers gebruik maken van de verschillende voordelen die een bestuurlijk samenwerkingsproces te bieden heeft.

Toekomstige onderzoekers kunnen de relatie tussen *collaborative governance* en kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen verder onderzoeken. Het zou in eerste instantie interessant zijn om de nieuwe dimensies van het bestuurlijke samenwerkingsproces te toetsen in een vervolgonderzoek. Dit draagt immers bij aan het wetenschappelijke debat rondom de theorie van Ansell & Gash (2007). Daarnaast zouden onderzoekers vervolgonderzoek kunnen doen op basis van de nieuwe kenmerken van uitvoeringsfunctionarissen die naar boven zijn gekomen in dit onderzoek. Op die manier kan de theorie van Coolsma & van Montfort (2021) verder worden uitgewerkt.

6.5 Aanbevelingen

Op basis van de verschillende relevanties zoals beschreven in hoofdstuk 1 en de conclusies in dit hoofdstuk, zijn een aantal aanbevelingen gedaan op bestuurlijk en maatschappelijk vlak. Uitvoeringsfunctionarissen, bijvoorbeeld binnen Rijkswaterstaat, die bij het uitvoeren van hun beleidstaak moeten samenwerken met externe stakeholders worden geadviseerd om bestuurlijke samenwerkingsprocessen met externe stakeholders in hun voordeel te benutten. Regelmatig fysiek afspreken met stakeholders op de uitvoeringslocatie, tijdens een workshop of soms zelfs bij elkaar thuis leidt tot het verkrijgen van benodigde kennis. Dit is bijvoorbeeld kennis in de vorm van eisen en wensen van betrokken stakeholders die nodig zijn voor de beleidsuitvoering. Een andere manier om zo'n bestuurlijk samenwerkingsproces te benutten, is door stil te staan bij resultaten. Dit heeft namelijk een positieve invloed op de motivatie van uitvoeringsfunctionarissen. Overheidsinstellingen zoals Rijkswaterstaat die ambtenaren willen inzetten als uitvoeringsfunctionaris, worden geadviseerd om te kijken welke kenmerken zo'n uitvoeringsfunctionaris nodig heeft om te kunnen functioneren in een bestuurlijk samenwerkingsproces met externe stakeholders. Immers, kenmerken zoals kennis van stakeholder-eisen en wensen, kennis die is opgebouwd tijdens opleidingen en eerdere ervaringen, intrinsieke motivatie, beschikking over financiële hulpbronnen en communicatievaardigheden zijn allemaal kenmerken die uitvoeringsfunctionarissen nodig hebben om te kunnen functioneren.

Tot slot worden de resultaten uit dit onderzoek gebruikt in de in hoofdstuk 1 genoemde handreiking voor ambtenaren zoals omgevingsadviseurs- en managers. In deze handreiking worden de resultaten uit deelvraag 4 opgenomen. Immers, de handreiking biedt handvatten aan omgevingsmanagers en soortgelijke uitvoeringsfunctionarissen die moeten samenwerken met externe stakeholders om een compensatie-opgave te kunnen realiseren. De handreiking wordt gedeeld met alle betrokken respondenten met als doel de eerdergenoemde aanbevelingen onder de aandacht te

brengen. Mogelijk worden de resultaten uit het onderzoek in 2022 gepresenteerd aan een groep uitvoeringsfunctionarissen binnen Rijkswaterstaat.

6.6 Uitleiding

Het onderzoek startte vanuit de volgende boodschap van Rijkswaterstaat: ‘voor elke gekapte boom, planten we een nieuwe’. Op basis van dit onderzoek kan worden gesteld dat uitvoeringsfunctionarissen niet zomaar een gekapte boom kunnen vervangen voor een nieuwe. Nee, hiervoor ligt een bestuurlijk samenwerkingsproces ten grondslag en deze beïnvloedt de benodigde kennis, motivatie en hulpbronnen van uitvoeringsfunctionarissen. Op basis van dit laatste hoofdstuk zijn de verschillende doelstellingen zoals in hoofdstuk 1 geformuleerd, behaald. Er zijn immers relaties geconstrueerd met betrekking tot de invloed van bestuurlijke samenwerkingsprocessen op de wijze waarop uitvoeringsfunctionarissen functioneren tijdens het uitvoeren van beleid. Naast de bestaande wetenschappelijke literatuur is een verdere theoretische invulling gegeven aan de conceptdefinitie van ‘bestuurlijke samenwerkingsproces’ en ‘beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen’. Tot slot is een reeks aanbevelingen gegeven over de wijze waarop uitvoeringsfunctionarissen gebruik kunnen maken van samenwerkingsprocessen.

7. Bronnenlijst

- Wetenschappelijke literatuur
- Websites
- Afbeeldingen



Rijkswaterstaat (2019).

Gecompenseerde houtopstanden naar aanleiding van de omlegging A9

7. Bronnenlijst

7.1 Wetenschappelijke literatuur

- Alexander, J. A., Comfort, M. E., Weiner, B. J. (1998). Governance in public-private community health partnerships: A survey of the Community Care Network: SM demonstration sites. *Nonprofit Management & Leadership* 8, 231–332.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4), 1-29.
- Babbie, E. (2017). *The Practice of Social Research*. Boston: Cengage Learning.
- Barrett, S. & Fudge, C. (1981). Examining the Policy-Action Relationship. In: Barrett, S. & Fudge, C. *Policy and Action* (pp. 3-32). London: Methuen.
- Batory, A. & Svensson, S. (2019). The fuzzy concept of collaborative governance: A systematic review of the state of the art. *Central European Journal of Public Policy* 13 (2), 28–39.
- Beierle, T. C. & Konisky, D. (2001). What are we gaining from stakeholder involvement? Observations from environmental planning in the Great Lakes. *Environment and Planning C: Government and Policy* 19, 515–27.
- Bekkers, V. (2006). Flexibility of information architectures in E-government chains. In: M. Wimmer (Eds.). *E-government, series Lecture Notes in Computer Science*. (pp. 243-255). Heidelberg: Springer.
- Bekkers, V. (2017). *Beleid in beweging*. Den Haag: BoomBestuurskunde.
- Bentrup, G. (2001). Evaluation of a collaborative model: A case study of analysis of watershed planning in the Intermountain West. *Environmental Management* 27, 739–48.
- Bianchi, C., Nasi, G. & Rivenbark, W. C. (2021). Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges. *Public Management Review* 23 (11), 1581-1589.
- Brinkerhoff, D. W. (1999). Exploring state-civil society collaboration: Policy partnerships in developing countries. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28 (1), 59–86.
- Chrislip, D. & Larson, C. E. (1994). *Collaborative leadership: How citizens and civic leaders can make a difference*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Coolsma, J.C. & van Montfort, A.J.G.M. (2021). De uitvoering van overheidsbeleid. In: A. Hoogerwerf, M. Herweijer & A.J.G.M. van Montfort. *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 125-142). Deventer: Wolters Kluwer.
- Creswell, J.W. Poth, C.N. (2018) *Qualitative Inquiry and Research Design: choosing among Five Approaches*. Los Angeles: SAGE Publications.

- deLeon, P. & deLeon, L. (2002). What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory* 12 (4), 467–492.
- Dunleavy, P., Margetts, H. Bastow, S. & Tinkler, J. (2005). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3), 467–494.
- El Ansari, W. (2003). Educational partnerships for public health: Do stakeholders perceive similar outcomes? *Journal of Public Health Management Practice* 9, 136–56.
- Ernest, R. A., (1885). From idea to action: notes for a Contingency Theory of the Policy Implementation Process. *Administration & Society* 16 (4), 403-426.
- Geoghegan, T. & Renard, Y. (2002). Beyond community involvement: Lessons from the insular Caribbean. *Parks* 12 (2), 16–26.
- Gilliam, A., Davis, D., Barrington, T., Lacson, R., Uhl, G. & Phoenix, U. (2002). The value of engaging stakeholders in planning and implementing evaluations. *AIDS Education and Prevention* 14, 5–17.
- Glasbergen, P. & Driessen, P. P. J. (2005). Interactive planning of infrastructure: The changing role of Dutch project management. *Environment and Planning C: Government and Policy* 23, 263–77.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multi-party problems*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Grijpink, J. H. A. M. (1997). *Keteninformatisering met toepassing op de justitiële bedrijfsketen: een informatie-infrastructurele aanpak voor communicatie tussen zelfstandige organisaties*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Head, B.W & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739.
- Head, B.W. & Alford, J. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and Society Volume* 36 (3), 397-413.
- Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing Public Policy: an introduction tot he study of operational governance*. Londen: Sage Publications.
- Howlett, M. (2019). Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach. *Public Policy and Administration* 34 (4), 405–430.
- Imperial, M. (2005). Using collaboration as a governance strategy: Lessons from six watershed management programs. *Administration & Society* 37, 281–320
- Khan, A. R. (2014). Policy implementation: some aspects and issues. *Journal of Community Positive Practices* 16 (3), 3-12.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publication.

- Koppenjan, J. F. M. & Klijn, E. H. (2004). *Managing Uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*. Londen: Routledge.
- Lahat, L. & Sher-Hadar, N. (2019). A threefold perspective: conditions for collaborative governance. *Journal of Management and Governance* volume 24, 117–134.
- Lasker, R. D. & Weiss, E. S. (2003). Broadening participation in community problem-solving: A multidisciplinary model to support collaborative practice and research. *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine* 80, 14–60.
- Lasswell, H.D. (1956) *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: University of Maryland.
- Lewis, J. & Flynn, R. (1979). The Implementation of Urban and Regional Planning Policies. *Policy and Politics* 7 (2), 123-142.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russel Sage.
- Lundqvist, L. J. (2001). Implementation From Above: The Ecology of Power in Sweden's Environmental Governance. *International Journal of Policy and Administration*, 14 (3), 319-337.
- Majone, G. & Wildavsky, A. (1978). Implementation as evolution. In Freeman, H. E. (Eds.). *Policy studies Review annual* (pp. 103-117), volume 2, Beverly Hills: Sage.
- Mazmanian, D. A. & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott Foresman.
- Murdock, B., Wiessner, C. & Sexton, K. (2005). Stakeholder participation in voluntary environmental agreements: Analysis of 10 Project XL case studies. *Science, Technology & Human Values* 30, 223–50.
- Nakamura, R. T. (1987). The Textbook Policy Process and Implementation Research. *Policy studies review* 7 (1), 142-154.
- North, P. (2000). Is there space for organisation from below within the UK government's action zones? A test of 'collaborative planning'. *Urban Studies* 37, 1261–78.
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8 (3), 377-87.
- Pahl-Wostl, C. & Hare, M. (2004). Processes of social learning in integrated resource management. *Journal of Community & Applied Social Psychology* 14, 193–206.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Plummer, R. & Fitzgibbon, J. (2004). Co-management of natural resources: A proposed framework. *Environmental Management* 33, 876–85.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1984). *How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic*

- Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*. Los Angeles: University of California Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, 44, 652-667.
- Rittel, H.W. & M.M. Webber (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4 (2), 155-69.
- Rogers, T., Howard-Pitney, B. Feighery, E.C., Altman, D. G., Endres, J. M. & Roeseler, A. G. (1993). Characteristics and participant perceptions of tobacco control coalitions in California. *Health Education Research, Theory & Practice* 8, 345–57.
- Roussos, S. T. & Fawcett, S. B. (2000). A review of collaborative partnerships as a strategy for improving community health. *Annual Review of Public Health* 21, 269–402.
- Terpstra, J. & Havinga, J. (1999). Uitvoering tussen traditie en management. In: W. Bakker & F. van Waarden. *Ruimte rond regels*. Amsterdam: Boom.
- Tett, L., Crowther, J. & O'Hara, P. (2003). Collaborative partnerships in community education. *Journal of Education Policy* 18, 37–51.
- Tompkins, E. L. & Adger, W. N. (2004). Does adaptive management of natural resources enhance resilience to climate change? *Ecology and Society* 9 (2), 10.
- Saarikoski, H. (2000). Environmental impact assessment (EIA) as collaborative learning process. *Environmental Impact Assessment Review* 20, 681–700.
- Sabatier, P. A. (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. A. & Hanf, K. (1985). Strategic interaction, learning and policy evolution: a synthetic model. *NATO Science series* 23, 301–333.
- Schneider, M., Scholz, J., Lubell, M., Mindruta, D. & Edwardsen, M. (2003). Building consensual institutions: Networks and the national estuary program. *American Journal of Political Science* 47, 143–58.
- Short, C. & Winter, M. (1999). The problem of common land: Towards stakeholder governance. *Journal of Environmental Planning and Management* 42, 613–30.
- Sorensen, E., & Torfing, J. (2007). Introduction Governance Network Research: Towards a second Generation. In E. Sorensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 1-21). Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Spicker, P. (2005) Targeting, residual welfare and related concepts: Modes of operation in public policy. *Public Administration* 83 (2), 345–365.

- Stewart, J. J., Hedge, D. M., & Lester, J. P. (2008). *Public policy: An evolutionary approach*. Boston: Thomsom Wordsworth.
- Van Bueren, E. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2003). Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13, 193–212.
- Van Meter, D., & Van Horn, C. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society* 6 (4), 445-488.
- Vangen, S. & Huxham, C. (2003). Nurturing collaborative relations: Building trust in interorganizational collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science* 39, 5–31.
- Warner, J. F. (2006). More sustainable participation? Multi-stakeholder platforms for integrated catchment management. *Water Resources Development* 22 (1), 15–35.
- Weech-Maldonado, R. & Merrill, S. (2000). Building partnerships with the community: Lessons from the Camden Health Improvement Learning Collaborative. *Journal of Healthcare Management* 45, 189–205.
- Wolde, E. A. (2019). Implications of Network Governance for an Implementation Perspective on Public Policy. *Universiteitspark Bülten*, 8 (2), 106-116.
- Wright, D. (1998). *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishers & Company.

7.2 Niet- wetenschappelijke literatuur

- 1Limburg (2022, 11 februari). Boom Sterrebos met beschermde uil blijft overeind. *1Limburg*. Geraadpleegd via [\[https://www.1limburg.nl/boom-sterrebos-met-beschermde-uil-blijft-overeind-1?context=default\]](https://www.1limburg.nl/boom-sterrebos-met-beschermde-uil-blijft-overeind-1?context=default).
- Kerngroep Ring Utrecht (KRU). *Stop verbinding ring Utrecht*. [\[https://www.stopverbredingringutrecht.nl/ingrijpende-onderhoudskap-van-rijkswaterstaat-bij-lunetten/\]](https://www.stopverbredingringutrecht.nl/ingrijpende-onderhoudskap-van-rijkswaterstaat-bij-lunetten/). 16 maart 2022.
- Klimaatakkoord.nl. *Klimaatakkoord*. [\[https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord\]](https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord). 5 maart 2022.
- NOS (2020, 31 januari). Na 30 jaar bomen kappen, komt er nu bos bij in Nederland. Geraadpleegd via [\[https://twitter.nu123.nl/na-30-jaar-bomen-kappen-komt-er-nu-bos-bij-in-nederland/\]](https://twitter.nu123.nl/na-30-jaar-bomen-kappen-komt-er-nu-bos-bij-in-nederland/) (8 maart 2022).

Omroep Brabant (2013, 7 september). 450 demonstranten tegen aanleg nieuwe weg Ruit rond Eindhoven. Geraadpleegd via [<https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/1404136/450-demonstranten-tegen-aanleg-nieuwe-weg-ruit-rond-eindhoven>] (3 maart 2022).

Overheid.nl. *Officiële bekendmakingen*. [<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35300-A-43.html>]. 12 maart 2022.

Overheid.nl. *Wet Natuurbescherming*. [<https://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2021-07-01>]. 4 maart 2022.

Parlementaire monitor.nl. *Motie van het lid Schonis c.s. over het monitoren van de voortgang van de herplantingsplicht bij infrastructurele werkzaamheden*. [<https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vl3wqbn7x6xb>]. 12 maart 2022.

Rijksoverheid. *Voortgang MIRT projecten en moties en toezeggingen najaar 2021*. [<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/15/voortgang-mirt-projecten-en-moties-en-toezeggingen-najaar-2021>]. 1 maart 2022.

Rijkswaterstaat, 2022. *Bezoekerscentrum Rijkswaterstaat*. [<https://bezoekerscentrum.rijkswaterstaat.nl/SchipholAmsterdamAlmere/elke-gekapte-boom-planten-we-nieuwe/>]. 6 maart 2022.

Rijkswaterstaat, 2022. *Over ons*. [<https://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/onze-organisatie>]. 2 maart 2022.

Rijkswaterstaat (RWS). (2018). *Handreiking vellen en herbeplanten houtopstanden*. Utrecht: RWS.

Wageningen Environmental Research (WENR). (2021, 30 november). Geraadpleegd via [<https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/onderzoeksinstituten/environmental-research/show-wenr/weer-minder-bos-in-nederland-trend-aan-het-ombuigen.htm>].

Westland in het Nieuws (2021, 22 september). *Snijders aangepakt om niet uitvoeren herplantingsplicht*. *Westland in het Nieuws*. Geraadpleegd via [<https://www.rodi.nl/regio/westland/nieuws/275767/snijders-aangepakt-om-niet-uitvoeren-herplantingsplicht>].

7.3 Afbeeldingen

Afbeelding voorpagina: Rijkswaterstaat (2019). Gecompenseerde houtopstanden naar aanleiding van de omlegging A9 Badhoevedorp [foto]. Afkomstig uit het beeldarchief van een respondent.

Afbeelding 1: Van Lonkhuijsen, R. (2021). Luchtfoto van de A27 aan de oostkant van Utrecht door landgoed Amelisweerd [foto]. Haarlems Dagblad. Geraadpleegd op 21 juni 2022, van https://www.haarlemsdagblad.nl/cnt/dmf20210320_82749328

Afbeelding 2: Stolk Fotografie (2022). Kap en snoei langs A16 bij Moerdijkbrug [foto]. Dordt Centraal. Geraadpleegd op 21 juni 2022, van <https://dordtcentraal.nl/actueel/kap-en-snoei-langs-a16-bij-moerdijkbrug/>

Afbeelding 3: Rijkswaterstaat (2019). Gevelde houtopstanden tijdens de omlegging A9 Badhoevedorp [foto]. Afkomstig uit het beeldarchief van een respondent.

Afbeelding 4: Rijkswaterstaat (2018). De projectmanager van de A6 en omgevingsmanager A6 plantten een beuk in de Eemvallei [foto]. Online Bezoekerscentrum Weguitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere (SAA). Geraadpleegd op 21 juni 2022, van <https://bezoekerscentrum.rijkswaterstaat.nl/SchipholAmsterdamAlmere/news/rijkswaterstaat-zet-schop-flevolandse-klei-tweede-deel-boscompensatie/#.YrNCTkbP02w>

Afbeelding 5: Biobased bouwen 2022). Boomcirkels Moerkerken en Rijkswaterstaat [foto]. Biobased bouwen. Geraadpleegd op 21 juni 2022, van <https://www.biobasedbouwen.nl/projecten/bomencirkels-moerkerken-rijkswaterstaat/>

Afbeelding 6: Rijkswaterstaat (2020). Nieuwe bomen en struiken langs het Schelde-Rijnkanaal [foto]. Rijkswaterstaat. Geraadpleegd op 21 juni 2022, van <https://www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/archief/2020/12/nieuwe-bomen-en-struiken-langs-het-schelde-rijnkanaal>.

8. Bijlagen

8.1 Bijlage 1: het operationalisatieschema

Operationalisatie	Dimensies	Indicatoren	Interviewtopic/vraag
1. Bestuurlijke samenwerking	1.1 Face-to-face dialoog	1.1.1 Face to face contact 1.1.2 Voldoende contact	<ul style="list-style-type: none"> Kan je wat meer vertellen over de manier waarop je tijdens het realiseren van een compensatie het contact onderhield met stakeholders, bijvoorbeeld fysiek of via Teams? Heb je het gevoel dat er voldoende contact was, heeft dit invloed gehad op de kennis, motivatie, hulpbronnen die je nodig had als uitvoerder en het gevoel van handelingsdwang?
	1.2 Vertrouwen opbouwen	1.2.1 Vertrouwen aan het begin van de samenwerking 1.2.2 Tijd voor de opbouw van vertrouwen 1.2.3 Wederzijds vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> Had je het gevoel dat stakeholders jou voldoende vertrouwden om informatie en hulpbronnen uit te wisselen? Was er voldoende tijd om wederzijds vertrouwen op te bouwen met stakeholders? Had wederzijds vertrouwen invloed op je motivatie als uitvoerder, en hoe dan?
	1.3 Toewijding aan het samenwerkingsproces	1.3.1 Wederzijds erkenning van afhankelijkheid 1.3.2 Gedeelde verantwoordelijkheidsgevoel	<ul style="list-style-type: none"> Waren stakeholders wederzijds afhankelijk van elkaar? Zo ja, had jij de indruk dat alle stakeholders erkende dat ze wederzijds afhankelijk waren van elkaar, en had dat invloed op de informatie, hulpbronnen en motivatie van jou als uitvoerder? Had je het gevoel dat alle stakeholders zich even verantwoordelijk voelde voor het samenwerkingsproces, en beïnvloedde dat de uitwisseling van informatie, hulpbronnen en motiveerde het jou als uitvoerder?
	1.4 Gedeeld begrip	1.4.1 Duidelijke collectieve missie 1.4.2 Gedeelde probleemdefinitie	<ul style="list-style-type: none"> In hoeverre had je het gevoel dat alle stakeholders de noodzaak van een samenwerking erkende, en beïnvloedde dat de uitwisseling van informatie, hulpbronnen en jouw motivatie als uitvoerder?
	1.5 Tussentijdse resultaten	1.5.1 Stilstaan bij tussentijdse resultaten 1.5.2 Gedeelde feiten ontdekken	<ul style="list-style-type: none"> Wisselde stakeholders regelmatig nieuwe feiten en inzichten uit, en beïnvloedde dat jouw kennis, hulpbronnen en motivatie?
	1.6 Nieuwe samenwerkingsfactoren		<ul style="list-style-type: none"> Speelde er naast deze vijf samenwerkingsfactoren ook andere factoren van samenwerking die invloed hadden op jouw kenmerken als uitvoerder?
2. Beleidsuitvoering door uitvoeringsfunctionarissen	2.1 Weten	2.1.1 Kennis van de doeleinden van beleidsinhoud 2.1.2 Kennis van de middelen van het beleid 2.1.3 Kennis van de veronderstellingen ten grondslag aan het beleid	<ul style="list-style-type: none"> Op welke manier leidt samenwerking met stakeholders ertoe dat je relevante kennis krijgt over de eisen van een compensatie?
	2.2 Willen	2.2.1 Motivatie om beleid conform uit te voeren 2.2.2 Acceptatie van de beleidsdoeleinden door de uitvoerders 2.2.3 Acceptatie van de beleidsmiddelen door de beleidsmiddelen 2.2.4 Aanvaardbaarheid van opgelegde gedragsvoorschriften	<ul style="list-style-type: none"> In welke mate beïnvloedde het samenwerkingsproces je motivatie om te werken aan de compensatie?
	2.3 Kunnen	2.3.1 Beschikking over besluitbevoegdheid 2.3.2 Beschikking over financiële hulpbronnen 2.3.3 Beschikking over technische hulpbronnen 2.3.4 Inzicht in relevante kenmerken zijn van het op te lossen probleem 2.3.5 Inzicht in welke typen cliënten/gevallen meer of minder aandacht verdienen	<ul style="list-style-type: none"> In hoeverre leidde het samenwerkingsproces ertoe dat je kon beschikken over financiële hulpbronnen voor de compensatie? In hoeverre hielp het samenwerkingsproces bij het verkrijgen van bevoegdheden om belangrijke besluiten of stappen te kunnen maken voor de compensatie?
	2.4 Moeten	2.4.1 Handelingsdwang via interne prestatiecontracten 2.4.2 Handelingsdwang door interne verantwoording afleggen 2.4.3 Handelingsdwang door interne toezicht	<ul style="list-style-type: none"> In hoeverre leidde het samenwerkingsproces ertoe dat u gedwongen werd tot een bepaalde handelingswijze, bijvoorbeeld vanwege prestatiecontracten, verantwoording of toezicht.
	2.5 Nieuwe kenmerken		<ul style="list-style-type: none"> Speelde naast kennis, motivatie, beschikbare hulpbronnen en handelingsdwang ook andere kenmerken die hiertoe leidde?