



FUNCTIONEREN IN EEN STURINGSSPAGAAT

MASTERSCRIPTIE

SIMON HOLL

Hoe ambtenaren omgaan met hiërarchische sturing wanneer zij de overheid vertegenwoordigen in netwerksamenwerkingen in het landelijk gebied.

Simon Holl
Studentnummer: 6537804

Masterscriptie
Augustus 2022

Universiteit Utrecht,
Publiek Management

Begeleider: dr. K. Geuijen
Tweede lezer: dr. H. J. M. Ruijter

Katsman, J. (2015). Leersumse Veld, vrijdag 31 juli [Foto]. Via
<https://jankatsman.wordpress.com/2015/08/02/leersumse-veld-vrijdag-31-juli/>

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Vraagstelling	4
1.3 Maatschappelijke relevantie	6
1.4 Wetenschappelijke relevantie	7
2. Theoretisch Kader	8
2.1 De positie van ambtenaren ten opzichte van de interne hiërarchie	8
2.2 Hiërarchische sturing van ambtenaren in netwerksamenwerkingen	10
2.3 Omgangsstrategieën van ambtenaren	13
2.4 Inzichten uit de literatuur	16
3. Methoden & Technieken	18
3.1 Onderzoeksstrategie	18
3.2 Onderzoeksdesign	19
3.3 Caseselectie	19
3.4 Operationalisering	21
3.5 Dataverzameling	24
3.6 Data-analyse	26
4. Resultaten	28
4.1 De positie van projectleiders ten opzichte van leidinggevend en bestuurders	28
4.2 Hiërarchische sturing van ambtenaren gedurende gebiedsprocessen	32
4.3 Omgangsstrategieën van projectleiders	34
5. Conclusie	44
6. Discussie	45
6.1 De vier strategieën in perspectief	45
6.2 Meta-governance van netwerken	46
6.3 Kritische evaluatie onderzoeksproces	48
Literatuurlijst	49
Bijlage 1: Topiclijsten	55
Bijlage 2: Codeboom	57
Bijlage 3: Analyse open codes	60
Bijlage 4: Toestemmingsformulier	65

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Nederlandse overheid heeft veel ambities op het gebied van ruimtelijke ordening, maar te weinig ruimte om al deze ambities te realiseren (NOS, 2020). De overheid dient daarom in de uitvoering een afweging tussen deze ambities te organiseren (Kuindersma et al., 2021). Dit kan op verschillende manieren. In het landelijk gebied (of in de volksmond: het platteland) zijn grote stukken grond in het bezit van een kleine groep mensen en organisaties. Dit maakt het relatief gemakkelijk om met alle relevante partijen aan één tafel te zitten om te besluiten over de toekomst van een gebied. Deze partijen kunnen bijvoorbeeld zijn: gemeenten, waterschappen, natuurbeheerders, boeren en andere grootgrondbezitters. Een dergelijk proces – waarbij op basis van samenwerking en onderhandeling wordt besloten over de toekomst van een gebied – wordt vaak een gebiedsproces genoemd. Gebiedsprocessen zijn populair omdat ze gericht zijn op samenwerking en draagvlak, maar ook de urgentie van de uitvoering vergroten (Overbeek et al., 2011, pp. 19-21). De provincie neemt in deze gebiedsprocessen vaak een nadrukkelijke rol in. Dit kan zijn als initiator of als deelnemer, waarbij de provincie altijd ook haar eigen ambities inbrengt in het proces. Deze ambities zijn bijvoorbeeld het realiseren van stikstofreductie, het tegengaan van bodemdaling en het vergroten van het Nederlandse natuuroppervlak.

Bij gebiedsprocessen zitten meestal ambtenaren aan tafel als vertegenwoordiger van de provincie. Zij spreken daar namens de provincie. Uit een recente evaluatie van het grootste uitvoeringsprogramma van de provincie Utrecht (Agenda Vitaal Platteland) blijkt dat de gebiedspartners van de provincie behoefte hebben aan transparantie over de rol die de provincie inneemt: is de zij gelijkwaardig partner of bevoegd gezag? Daarnaast is het volgens hen noodzakelijk om verantwoordelijkheid zo laag mogelijk neer te leggen (Ten Holt et al., 2020). Dit zijn twee lastige punten voor de provincie. De ambtelijke structuur van de provincie is namelijk hiërarchisch ingedeeld met Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten bovenaan als eindverantwoordelijken. Deze machtsverhouding staat vastgelegd in het bestuursrecht en is daarom niet zomaar te omzeilen. Tegelijkertijd wil dezelfde politieke top van de provincie Utrecht graag dat gebiedsprocessen verlopen op basis van vertrouwen en samenwerking (Provincie Utrecht, 2021). Hieruit kan worden opgemaakt dat de provincie streeft naar een positie als gelijkwaardig partner in plaats van bevoegd gezag. Maar zelfs wanneer ambtenaren dit afspreken met netwerkpartners, is het niet ondenkbaar dat Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten besluiten om in te grijpen in een proces wanneer onderhandelingen politiek gevoelig zijn. De dominante politieke cultuur is namelijk nog altijd dat het primaat voor besluiten bij de politiek zelf ligt, ook wanneer horizontale samenwerking plaatsvindt ('t Hart, 2014, p. 15; Klijn & Koppenjan, 2016, p. 238). Ook managers die een hogere positie in de hiërarchie bekleden, zouden hun eigen beleidsdoelen kunnen behartigen door de onderhandelaars te sturen in hoe zij te werk gaan. De invloed van de van oudsher bestaande politieke en bestuurlijke hiërarchie hangt als een 'schaduw' boven het samenwerkingsproces, in het bijzonder wanneer vertegenwoordigers van politieke organisaties aan tafel zitten (Sørensen & Torfing, 2005, p. 204). Het contrast tussen hiërarchische governance en horizontale netwerk governance is echter groot, waardoor spanningen ontstaan (Lee, 2021; Meuleman, 2008; Waardenburg et al., 2020). Meyer en Baltes (2004) stellen zelfs dat de druk op het netwerk vanuit hiërarchie een van de voornaamste oorzaken is van netwerksamenwerkingen die vastlopen.

1.2 Vraagstelling

Het perspectief van de ambtenaar is in de context van de provincie Utrecht bijzonder relevant. Ambtenaren zijn als onderhandelaar en/of procesbegeleider direct betrokken bij de overleggen tijdens de gebiedsprocessen en zijn de schakel tussen de netwerksamenwerking en de hiërarchische organisatie (Ten Holt et al., 2020). Verschillende auteurs spreken dan ook van dilemma's,

spanningen en/of paradoxen waar ambtenaren mee dienen om te gaan (Van Duijn et al., 2022; Krogh, 2022; Lee, 2021; Waardenburg et al., 2020). Een deel van deze auteurs benadrukt dat er nog weinig onderzoek is gedaan naar hoe ambtenaren strategisch omgaan met deze hiërarchische sturing vanuit de interne organisatie waar zij onderdeel van zijn (Krogh, 2022; Lee, 2021; Waardenburg et al., 2020). In mijn ogen zijn deze strategieën juist cruciaal om te kunnen begrijpen hoe ambtenaren invulling geven aan deze dubbele rol. Om hier meer inzicht in te verkrijgen focus ik in dit onderzoek op concrete situaties die ambtenaren ervaren wanneer zij te maken krijgen met hiërarchische sturing. Daarbij richt ik me specifiek op het gedrag dat ambtenaren vertonen om met deze sturing om te gaan en de achterliggende motivaties hierbij, met het doel een typologie van deze omgangsstrategieën te ontwikkelen. Dit doe ik aan de hand van de volgende onderzoeksvraag:

Welke strategieën gebruiken ambtenaren om met hiërarchische sturing om te gaan wanneer zij deelnemen aan netwerksamenwerkingen?

Hoewel in de onderzoeksvraag drie concepten zijn te onderscheiden (omgangsstrategieën, hiërarchische sturing en netwerksamenwerkingen), kies ik ervoor om netwerksamenwerkingen en hiërarchische sturing gezamenlijk te beschouwen. Hiermee bedoel ik dat netwerksamenwerkingen vooral de context representeert waarbinnen ik kijk naar hiërarchische sturing. De focus van dit onderzoek ligt namelijk niet op hoe netwerken functioneren of hoe de overheid ambtenaren over het algemeen stuurt, maar specifiek op die sturing van ambtenaren vanuit de interne organisatie ervaren binnen de context van netwerksamenwerkingen. Dit vanwege de unieke uitdagingen die deze context met zich meebrengt. Om te achterhalen welke strategieën ambtenaren toepassen om met sturing om te gaan, zal ik eerst de vraag stellen wat de precieze positie is van ambtenaren ten opzichte van de interne hiërarchie wanneer zij de provincie vertegenwoordigen in een netwerksamenwerking. Deze positie is relevant om goed te verkennen omdat deze positie complexer is doordat de ambtenaar deelneemt aan een publiek-private samenwerking (Klijn & Koppenjan, 2016). Zij vertegenwoordigen daardoor ook de provincie buiten de organisatie en hebben daarmee een positie in zowel een verticaal als horizontaal ingerichte structuur ('t Hart, 2014; Ten Holt et al., 2020). Vervolgens kijk ik naar de verschillende manieren waarop ambtenaren kunnen worden gestuurd door de hiërarchie. Tot slot bekijk ik de manieren waarop ambtenaren hiermee omgaan. Dit doe ik aan de hand van drie theoretische deelvragen en drie empirische deelvragen. Deze deelvragen luiden als volgt:

DV1: Wat is er in bestaande literatuur bekend over de positie van ambtenaren ten opzichte van de interne hiërarchie wanneer zij deelnemen aan netwerksamenwerkingen?

DV2: Welke vormen van hiërarchische sturing van ambtenaren zijn bekend in bestaand onderzoek over netwerksamenwerkingen?

DV3: Wat is er in bestaande literatuur bekend over hoe ambtenaren die deelnemen aan netwerksamenwerkingen omgaan hiërarchische sturing vanuit de interne organisatie?

DV4: Welke positie ten opzichte van de interne hiërarchie hebben ambtenaren van de provincie Utrecht in de gebiedsprocessen waar zij namens de provincie aan deelnemen?

DV5: Met welke vormen van interne hiërarchische sturing hebben ambtenaren van de provincie Utrecht die deelnemen aan netwerksamenwerkingen te maken?

DV6: Welke strategieën passen ambtenaren van de provincie Utrecht toe wanneer zij omgaan met interne hiërarchische sturing gedurende gebiedsprocessen?

1.3 Maatschappelijke relevantie

Het verkrijgen van inzicht in de manieren waarop ambtenaren omgaan met hiërarchische sturing wanneer zij deelnemen aan netwerksamenwerkingen is relevant, omdat gebiedsprocessen in de toekomst waarschijnlijk vaker worden toegepast en zullen gaan toenemen in complexiteit. Dit heeft alles te maken met de nieuwe Omgevingswet die naar verwachting vanaf 1 januari 2023 in werking treedt (Ministerie van BZK, 2022). Daarin is opgenomen dat de overheid in haar ruimtelijk beleid responsief moet zijn en integraal (onderwerp overstijgend) dient te werken (Catch Legal, 2021). Responsiviteit vraagt om een overheid die weet wat er speelt en informatie ophaalt bij burgers en organisaties. Dat hierdoor bij de Nederlandse overheid steeds meer nadruk komt te liggen op gebiedsprocessen – die door de netwerkopzet passen bij deze behoefte – is daarom aannemelijk. Dit is zelfs al direct terug te zien in de omgevingsvisie bij de provincie Utrecht (Provincie Utrecht, 2021, p. 42). De focus op integraliteit vraagt om een interne afweging tussen verschillende ambities, omdat de verschillende doelstellingen van de provincie strijdig met elkaar kunnen zijn: niet alles kan altijd en overal (Provincie Utrecht, 2021, p. 23). De provincie Utrecht geeft bijvoorbeeld nadrukkelijk aan om in deze afweging de ambities waarvoor wettelijke verplichtingen gelden te prioriteren (Provincie Utrecht, 2022, pp. 7-8). Maar binnen de provincie Utrecht zijn de beleidsafdelingen echter nog per opgave georganiseerd, waardoor deze afweging kan uitmonden in een interne strijd tussen afdelingen en zelfs tussen verschillende gedeputeerden met elk hun eigen beleidsthema's, politieke overtuiging en achterban. Deze interne afweging binnen de hiërarchische organisatie is een extra complicerende factor waar ambtenaren die gebiedsprocessen uitvoeren mee dienen om te gaan en die mogelijk ook kan leiden tot meer sturing vanuit interne leidinggevendenden en belanghebbenden.

De meer directe (op korte termijn) maatschappelijke relevantie op van dit onderzoek ligt in het feit dat dit onderzoek – samen met een ander afstudeeronderzoek van een medestudent – is gebruikt als basis voor een adviestraject in samenwerking met de provincie Utrecht. De provincie vroeg om advies bij de ontwikkeling van een nieuwe uitvoerigsstrategie voor het landelijk gebied. De conclusies uit dit onderzoek hebben mij geholpen om samen met mijn medestudent een gedegen advies uit te brengen aan de provincie Utrecht, waarin wij hen hebben geadviseerd om vroegtijdig in gebiedsprocessen ruimte te scheppen voor afwegingen tussen sectorale doelstellingen per gebied, maar later in het proces meer integraal toe te zien op de uitvoering van de gebiedsprocessen. Dit advies was mede gebaseerd op de bevindingen uit dit onderzoek.

Tot slot zullen alle provincies en gemeenten in Nederland in de komende jaren een omgevingsvisie moeten ontwikkelen die aansluit op de nieuwe Omgevingswet. Een integrale en responsieve aanpak zal daarbij steeds vaker terugkomen. Daarnaast neemt de urgentie op dit dossier vanuit de Rijksoverheid toe door de enorme druk die is ontstaan vanwege de stikstofcrisis (NOS, 2022a). Deze factoren zullen de druk om te presteren in de komende jaren ook bij andere provincies doen toenemen. Inzicht in de manieren waarop ambtenaren omgaan met deze sturingsvraagstukken is daarom relevant voor ambtenaren die met deze druk zullen moeten omgaan. Door in te zien welke strategieën binnen de provincie Utrecht bestaan om met interne sturing om te gaan, kunnen zij deze zelf ook vaker toepassen en reflecteren op hun eigen gedrag. Ook bestuurders van publieke organisaties die actief zijn in netwerksamenwerkingen kunnen op basis van de strategieën van de ambtenaren afleiden hoe beslissingen die zij nemen doorspelen in de uitvoering. Dit kan hen helpen om te reflecteren op hun eigen invloed in het proces. Daarnaast kan dit ook helpen om tot betere organisatie van uitvoering te komen van netwerksamenwerkingen waarbij rekening is gehouden met de spanning tussen hiërarchische overheidsstructuren en samenwerking binnen netwerken met andere organisaties.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Bryson et al. (2015) benoemen dat er nog weinig onderzoek is gedaan naar de invloed van hiërarchie op netwerksamenwerking: “a better understanding is needed of ... how collaborations are affected by being embedded in, or directly affected by, existing hierarchies” (p. 650). Sindsdien zijn er wel een aantal onderzoeken gedaan die meer duiding geven aan invloed van hiërarchie op netwerksamenwerkingen (Krogh, 2022; Lee, 2021; Piatak et al., 2018; Vermeiren et al., 2021; Waardenburg et al., 2020). In een groot deel van deze onderzoeken ligt de focus echter op formele structuren in plaats van concreet gedrag (Krogh, 2022; Vermeiren et al., 2021). Waardenburg et al. (2020) deden wel onderzoek naar hoe werd omgegaan met conflicterende sturing, maar deden dit door te kijken naar strategieën van de groep, niet vanuit het individu (p. 399). Lee (2021) heeft in haar onderzoek wel gekeken naar het handelen van individuele ambtenaren, maar de strategieën die zij omschrijft hebben enkel betrekking op hoe ambtenaren omgaan met netwerkpartners die een hogere hiërarchische positie hebben binnen de samenwerking. Lee gaat daarmee voorbij aan de hiërarchie binnen de interne organisatie waar de ambtenaar onderdeel van uitmaakt. Daarnaast zorgt de focus van haar onderzoek op *accountability* ervoor dat zij voornamelijk kijkt naar hiërarchische invloed in de vorm van wet- en regelgeving, regulering en budget-autoriteit (Lee, 2021, p. 6). Sturing is echter niet alleen het formeel afleggen van verantwoording, ook op informele momenten kan een ambtenaar worden gestuurd door leidinggevendenden. In mijn ogen zijn deze informele momenten van groot belang om te begrijpen hoe met sturing wordt omgegaan. Het streven naar een typologie van omgangsstrategieën kan daarom vanuit een nieuw perspectief bijdragen aan de ontwikkelende kennisbasis over de invloed van hiërarchie op netwerksamenwerkingen.

Verder kan dit onderzoek bijdragen aan relevante kennis op het gebied van *meta-governance* van netwerken. Meta-governance houdt kortgezegd de ‘governance of governance’ in (Sørensen & Torfing, 2009, p. 245). Het is een proces waarmee publiek managers proberen om verschillende vormen van governance te combineren, faciliteren en te vormen om tot resultaten te komen die kunnen worden gezien als ‘good governance’ (Meuleman, 2008; Sørensen & Torfing, 2009). Sørensen en Torfing deden onderzoek naar de meta-governance van netwerken. Zij concludeerden dat er verschillende manieren zijn om als publiek manager invloed uit te oefenen op netwerken door middel van meta-governance. De onderzoekers benadrukten wel dat hier een risico bestaat en dat publiek managers excessieve of ontoereikende meta-governance moeten voorkomen. “If the exercise of meta-governance is too tight ... it will give rise to political conflicts, pacify the network actors, and reduce their willingness to participate ... If the exercise of meta-governance is too loose and vague, it might lead to underperformance, stalemate and fragmentation, because the governance network is not provided with proper support” (Sørensen & Torfing, 2009, p. 252). Sørensen en Torfing maken echter niet concreet hoe publiek managers dit kunnen doen. Mijn onderzoek kan hier een waardevolle toevoeging zijn. Bij het in kaart brengen van omgangsstrategieën geven ambtenaren aan hoe zij hiërarchische sturing meemaken en waarderen. Daardoor wordt duidelijk welke vormen van sturing voor ambtenaren acceptabel zijn en netwerken kunnen helpen, terwijl tegelijkertijd duidelijk wordt hoe sturing hinderend kan zijn voor de prestaties van het netwerk.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de theoretische deelvragen elk in een aparte paragraaf beantwoord. Daarnaast werk ik de relevante concepten uit en deel ik op basis van bestaande onderzoeken inzichten die als basis dienen voor het empirisch onderzoek. In hoofdstuk 3 licht ik de onderzoeksmethode toe en operationaliseer ik de verschillende sturingsvormen en strategieën die in de literatuurstudie naar voren kwamen om tot een onderzoeksstrategie te komen. In hoofdstuk 4 presenteer ik de resultaten en geef ik antwoord op deelvraag 4, 5 en 6. In hoofdstuk 5 volgt de conclusie. Tot slot plaats ik in hoofdstuk 6 de gevonden resultaten in de bredere wetenschappelijke discussie over governance-vormen en de spanningen daartussen en reflecteer ik op dit onderzoek.

2. Theoretisch Kader

Dit hoofdstuk vormt de wetenschappelijke basis van dit onderzoek. Relevante begrippen, definities en theorieën met betrekking tot de eerste drie theoretische deelvragen worden gepresenteerd. In paragraaf 2.1 start ik met het beschrijven van de positie van ambtenaren ten opzichte van de interne hiërarchie, waarmee ik antwoord geef op deelvraag 1. Met het toelichten van deze positie wordt duidelijker met welke dilemma's ambtenaren te maken krijgen wanneer zij worden gestuurd. In paragraaf 2.2 definieer ik hiërarchische sturing en beschrijf ik wat bekend is over hoe hiërarchische sturing verschillend tot uiting kan komen in netwerksamenwerkingen, waarmee ik deelvraag 2 beantwoord. In paragraaf 2.3 beantwoord ik deelvraag 3 door een overzicht te geven van verschillende acties die ambtenaren kunnen ondernemen om met sturing om te gaan. Tot slot ga ik in paragraaf 2.4 in op hoe de inzichten uit de literatuur het empirisch onderzoek geïnspireerd hebben.

2.1 De positie van ambtenaren ten opzichte van de interne hiërarchie

In deze paragraaf beantwoord ik deelvraag 1: *Wat is er in bestaande literatuur bekend over de positie van ambtenaren ten opzichte van de interne hiërarchie wanneer zij deelnemen aan netwerksamenwerkingen?* Wanneer ambtenaren deelnemen aan een netwerksamenwerking zijn zij onderdeel van een publiek-private samenwerking. Dit maakt dat zij niet alleen intern in de overheid werkzaam zijn, maar ook buiten de organisatie de overheid vertegenwoordigen. Zij zijn voor netwerkpartners 'de provincie', wat maakt dat zij in een bijzondere positie terechtkomen. Daarom wil ik – voordat ik in de rest van dit hoofdstuk inga op de sturing die deze ambtenaren ervaren vanuit de interne organisatie – eerst ingaan op de positie van de ambtenaar ten opzichte van de interne hiërarchie wanneer zij actief zijn in een netwerksamenwerking. Om deze positie goed te kunnen begrijpen, sta ik eerst kort stil bij netwerksamenwerkingen als vorm van governance, en hoe de overheid hierin participeert.

2.1.1 Verschillende governance logica's gecombineerd

In netwerksamenwerkingen werken overheidsinstanties direct samen met stakeholders van buiten de overheid (publiek-private samenwerking) om tot beslissingen te komen in formele, doordachte, consensus georiënteerde besluitvormingsprocessen over publieke vraagstukken (Ansell & Gash, 2007). Ik beschouw gebiedsprocessen als voorbeeld van een netwerksamenwerking. Hoewel gebiedsprocessen in allerlei vormen voorkomen, zijn ze vaak gericht op complexe gebiedsontwikkeling waarbij wordt gestreefd naar "het vormen van bekwame en resultaatgerichte coalities tussen de nodige partijen, zoals overheden, maatschappelijke organisaties en particulieren." (Overbeek et al., 2011, p. 19). Wetenschappers stellen dat overheden steeds vaker netwerksamenwerkingen inzetten (Osborne, 2006; Plotnikof, 2016). Plotnikof (2016) linkt deze trend aan de opkomst van 'new public governance' (NPG), een governance vorm waarbij de nadruk sterk ligt op inter-organizational governance (Osborne, 2006). Samenwerking over organisatiegrenzen is ontstaan als reactie op de toenemende 'wickedness' van publieke problemen en de tekortkomingen van eenzijdig overheidsingrijpen (Bryson et al., 2015; Koliba et al., 2017).

Het idee dat met de opkomst van NPG de overheid meer nadruk legt op netwerken betekent echter niet dat bestaande governance vormen als 'public administration' (PA) en 'new public management' (NPM) volledig zijn verdwenen. Het idee dat deze verschillende paradigma's naast elkaar bestaan wordt door verschillende onderzoekers ondersteund (Noordegraaf, 2015; Osborne, 2006; Plotnikof, 2016; Sørensen & Torfing, 2009). Meuleman (2008) stelt dat netwerken slechts zelden worden uitgevoerd compleet op basis van consensus en dat veel vaker geldt dat elementen terugkomen van hiërarchische governance in netwerken. Kenmerken van hiërarchische governance zijn onder andere top-down besluitvorming, strikte interne en externe verantwoordingsprocedures en een hiërarchische organisatiestructuur (Meuleman, 2008, p. 26). Veel van de ideeën uit deze governance vorm worden teruggeleid naar het ideaaltypen van bureaucratie zoals ontwikkeld door

Max Weber (Weber, 1919/2017). In zijn klassieke redevoering maakt Weber concreet hoe de relatie tussen ambtenaren en bestuurders is vormgegeven. Een ambtenaar legt verantwoording af aan gezagsdragers en moet bevelen daarbij “precies zo uitvoeren alsof het zou stoken met zijn eigen overtuiging” (Weber, 1919/2017, p. 65). In recentere literatuur wordt vaker gesproken over ‘het primaat van de politiek’ (’t Hart, 2014, p. 15; Klijn & Koppenjan, 2016, p. 207). Hiërarchische governance is volgens Hill en Lynn (2004) nog altijd de primaire governance mode in publieke sector organisaties in de westerse wereld.

2.1.2 Argumenten voor sturing van netwerken

Het voortbestaan van deze hiërarchische logica maakt dat de introductie van netwerken zorgt “voorheen ongekende potentiële spanningen tussen de logica’s. ... Want hoe is loyaliteit aan het klassieke ‘primaat van de politiek’ nu te verenigen met het op basis van gelijkwaardigheid interacteren met een actieve samenleving die zich niet automatisch achter politiek gewenste voorstellingen en plannen schaaft en ruimte voor eigen oplossingen claimt?” (’t Hart, 2014, p. 15). Om meer grip te krijgen op de spanning die bestaat tussen de hiërarchische- en netwerk governance is het zinvol om te kijken naar de argumenten die worden gegeven voor het toevoegen van hiërarchische elementen aan netwerksamenwerkingen. De eerste reden is democratische legitimiteit: “...central decision makers find it difficult to see how governance networks can enhance democracy. This is perfectly understandable, since when judged on the basis of the traditional liberal norms of representative democracy, governance networks appear to be rather undemocratic.” (Sørensen & Torfing, 2009, p. 243). Vanuit deze visie is het gerechtvaardigd om monitoring door gekozen politici bij een netwerksamenwerking te organiseren. Maar er zijn ook wetenschappers die bestrijden dat netwerksamenwerkingen ondemocratisch zijn (Fung & Wright, 2003; Hirst, 1994; Rhodes, 2000). Zo zouden governance netwerken bijvoorbeeld ook kunnen worden gezien als democratie versterkend, omdat ze politieke participatie versterken en invloed op overheidsuitvoering vergroten (Fung & Wright, 2003).

Een tweede reden om hiërarchie in te bouwen in netwerksamenwerkingen heeft te maken met het zoeken naar consensus. Lang niet altijd is het vanzelfsprekend dat consensus tussen stakeholders wordt bereikt. Als een bepaalde actor binnen een netwerksamenwerking beschikt over een mogelijkheid om besluiten zelfstandig verder te duwen, is dit een manier waarop het proces kan worden versneld. Bijkomend nadeel is wel dat dit de commitment van andere partijen kan verkleinen (Vermeiren et al., 2021). De vraag is daarnaast of er nog gesproken kan worden van een netwerksamenwerking wanneer één partij meer doorzettingsmacht heeft dan anderen. Krogh (2022) spreekt daarom van ‘gemandateerde netwerksamenwerkingen’. Ansell en Gash (2007) en Emerson et al. (2011) stellen dat in een netwerksamenwerking consensus in ieder geval wel het uitgangspunt moet zijn om beschouwd te kunnen worden als een netwerksamenwerking.

Sturing is ook mogelijk wanneer er niet direct een hiërarchische structuur wordt ingebouwd in een netwerksamenwerking. Rhodes (1996) stelt dat het ook mogelijk is om in volledig zelfsturende netwerken als overheid te sturen. Niet vanuit een geprivilegieerde, soevereine positie, maar als gelijkwaardig partner die haar eigen beleidsdoelen wil nastreven en deze behartigt (p. 660).

Deze argumenten laten zien dat er verschillende gradaties zijn in de mate waarin sturing gerechtvaardigd is: sturing kan altijd (als volksvertegenwoordigers moet je altijd kunnen ingrijpen), sturing kan wanneer nodig (wanneer consensus ontbreekt, kan de overheid doorzetten) en sturing kan als partner (de overheid behartigt haar eigenbelang in de samenwerking). Ambigüiteit bestaat dus over de vraag in hoeverre dat sturing van de overheid binnen netwerken is gerechtvaardigd. De positie van de ambtenaar ten opzichte van de interne hiërarchie wanneer zij deelneemt aan netwerksamenwerkingen is daarmee ook sterk afhankelijk van de ideeën die binnen de organisatie bestaan over de verhouding tussen de staat en netwerken.

2.1.3 Inrichting van een netwerksamenwerking

Ook de manier hoe een netwerksamenwerking is ingericht, kan inzicht geven in de positie van ambtenaren ten opzichte van de interne hiërarchie. In onderzoeken naar netwerksamenwerkingen worden verschillende contouren geschetst over de manieren waarop netwerksamenwerkingen zijn ingericht. Zo wordt het afleggen van verantwoording genoemd (Behn, 2001; Koppell, 2005; Page et al., 2015). Vaak zorgt het deelnemen aan netwerken ervoor dat deelnemers te maken krijgen met meerdere verantwoordingsrelaties. Het afleggen van verantwoording aan bestuurders en managers vanuit de interne organisatie blijft bestaan en laat zien dat ambtenaren ten opzichte van hen een hiërarchisch lagere positie behouden (Kalders et al., 2004; Lee, 2021). Daarnaast kan er in het proces ook een leider worden toegevoegd die het proces faciliteert, bijvoorbeeld om daarmee actoren met een minder sterke machtspositie te helpen. “Leadership is widely seen as a critical ingredient in bringing parties to the table and for steering them through the rough patches of the collaborative process. ... facilitative leadership is important for bringing stakeholders together and getting them to engage each other in a collaborative spirit” (Ansell & Gash, 2007, p. 554). Wanneer ambtenaren deze faciliterende rol innemen, is de positie die zij hebben ten opzichte van de interne hiërarchie nog complexer, omdat zij binnen het netwerk – naast het vertegenwoordigen van de organisatie – een verantwoordelijkheid hebben voor het proces en daarom een neutralere positie innemen tijdens onderhandelingen. Dit is mogelijk lastig te combineren met het vertegenwoordigen van de belangen van de eigen organisatie. Tot slot blijkt uit onderzoek naar het proces van netwerksamenwerking dat deelnemers aan netwerksamenwerkingen vertrouwen zien als de belangrijkste factor voor een succesvolle netwerksamenwerking (Edelenbos & Klijn, 2007). Voor vertrouwen zijn commitment en voorspelbaarheid belangrijk (Ansell & Gash, 2007). Wanneer ambtenaren gecommitteerd zijn aan het proces en voorspelbaar willen zijn voor partners, zullen zij zich mogelijk sneller genoodzaakt voelen om sturing vanuit de interne organisatie te managen (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 236).

In deze paragraaf beschreef ik de verschillende governance logica's en argumenten voor het hiërarchisch sturen van netwerksamenwerkingen. Daarbij benoemde ik de implicaties van deze argumenten voor de positie van ambtenaren, en lichtte ik toe dat de manier waarop een netwerksamenwerking is ingericht gevolgen kan hebben voor de positie van ambtenaren ten opzichte van de interne hiërarchie. Daarmee is deelvraag 1 beantwoord.

2.2 Hiërarchische sturing van ambtenaren in netwerksamenwerkingen

In deze tweede paragraaf beantwoord ik deelvraag 2: *Welke vormen van hiërarchische sturing van ambtenaren zijn bekend in bestaand onderzoek over netwerksamenwerkingen?*

2.2.1 Hiërarchische sturing gedefinieerd

Voordat ik hiërarchische sturing als concept definieer, licht ik kort toe waarom ik in de eerste plaats voor hiërarchische sturing als concept heb gekozen. In eerder onderzoek naar hoe wordt omgaan met de spanning tussen hiërarchie en netwerksamenwerking wordt het concept ‘hiërarchische sturing’ namelijk meestal niet gebruikt. Waardenburg et al. (2020) en Lee (2021) spreken van ‘accountability challenges’ en Krogh (2022) beschrijft ‘conflicterende institutionele logica's’. Deze concepten maken duidelijk dat er sprake is van spanning tussen hiërarchie en netwerksamenwerking, maar in mijn ogen blijft onduidelijk hoe dit concreet effect heeft op uitvoerende ambtenaren. Het concept hiërarchische sturing maakt het mogelijk om concreet te verwijzen naar situaties waarin ambtenaren worden beïnvloed door de hiërarchie in de interne organisatie, omdat sturing een concrete handeling betreft. Veel auteurs die gebruik maken van het concept hiërarchische sturing beschouwen het concept als sturing van de overheid op bepaalde doelen door middel van het inzetten van instrumenten (Ansell & Torfing, 2022, p. 263). Zo ook Kalders et al. (2004), die hiërarchische sturing definiëren als “sturing waarbij met behulp van juridische, financiële en communicatieve instrumenten beleid wordt vastgesteld en uitgevoerd. De

klassieke sturingsrelatie is ‘verticaal’: de overheid tracht haar doelstellingen te bereiken door neven- of ondergeschikte actoren binnen en buiten de overheid te beïnvloeden door geboden en verboden.” (p. 338).

Koppenjan et al. (2009) passen hiërarchische sturing toe als concept waarbij de betekenis ook betrekking heeft op situaties intern in een organisatie, waarbij interne politiek-bestuurlijke verhoudingen een rol spelen: “the institutional design of the representative democracy consists of a vertical chain of representation, steering, and accountability relations between ... political authorities and civil servants” (p. 770). Zij geven daarbij alleen geen definitie van het concept hiërarchische sturing. Lundquist (1972) geeft wel een definitie van sturing die past bij deze interpretatie: “Steering is defined as the conscious attempts of the decision-maker to influence implementation in a desired direction” (p. 36). Deze definitie past beter bij dit onderzoek, omdat de nadruk ligt op bewuste handelingen van leidinggevers en omdat ik specifiek kijk naar hiërarchische sturing die ambtenaren intern in de organisatie ervaren vanuit hun leidinggevende managers en politieke bestuurders. Ik zal daarom de definitie van Lundquist (1972) hanteren binnen dit onderzoek. Hoewel Lundquist (1972) niet expliciet spreekt van hiërarchische sturing, wordt impliciet wel duidelijk dat het sturing binnen een hiërarchische organisatie betreft. Zo noemt Lundquist (1972) drie redenen waarom sturing wordt opgevolgd die overeenkomen met de drie legitimeitsgronden van overheersing (zede, charisma en legaliteit) zoals omschreven door Max Weber (Weber, 1919/2017, p. 45). Het Weberiaanse model van bureaucratie wordt als basis beschouwd voor hiërarchische governance (Meuleman, 2008, pp. 21-22).

2.2.2 *Vormen van hiërarchische sturing*

Hiërarchische sturing kan op verschillende manieren tot uiting komen. De tweede deelvraag is bedoeld om de vormen van hiërarchische sturing in kaart te brengen die voorkomen in situaties waarin ambtenaren actief zijn in netwerksamenwerkingen. Het in kaart brengen van deze vormen van sturing helpt om de verschillende situaties waarin hiërarchische sturing plaatsvindt van elkaar te kunnen onderscheiden, waardoor met een breder perspectief onderzoek gedaan kan worden naar de manier waarop ambtenaren omgaan met deze sturing.

In deze paragraaf breng ik een eigen ordening aan van verschillende sturingsvormen op basis van bestaande onderzoeken naar spanningen in netwerken en ambtelijke verantwoording waarin vormen van sturing worden benoemd. Met deze ordening maak ik deze vormen expliciet en toepasbaar binnen dit onderzoek. Het gaat om vormen van sturing waar ambtenaren mee te maken kunnen krijgen wanneer zij deelnemen aan netwerksamenwerkingen (zie Tabel 1) (Kalders et al., 2004; Klijn & Koppenjan, 2016; Lee, 2021; Meuleman, 2003). Naast deze sturingsvormen zijn er nog andere vormen van hiërarchische sturing bekend. Deze zijn in dit onderzoek echter buiten beschouwing gelaten, omdat zij het doel hebben om hiërarchische elementen in te bouwen in het netwerk, bijvoorbeeld door een netwerkcoördinator of een sturingscommissie aan te stellen of door meer doorzettingsmacht te geven aan één organisatie (Kalders et al., 2004; Krogh, 2022; Vermeiren et al., 2021). Hiërarchische sturing vindt hier weliswaar plaats, maar er is geen sprake van sturing die conflicteert met afspraken binnen het netwerk. Door hiërarchie in te bouwen in het netwerk wordt spanning verlicht, omdat het netwerk meer gaat functioneren als hiërarchie (spanning in de betekenis van spanning tussen governance modes). Kalders et al. (2004) spreken dan ook van ‘horizontale vermomming’. Bovendien richten deze vormen van sturing zich niet tot ambtenaren, maar tot externe partijen. De sturingsvormen uit Tabel 1 zijn

Tabel 1

Vier vormen van hiërarchische sturing

Stopzetten van de netwerksamenwerking
Uitkomsten van netwerksamenwerking blokkeren
Verwachtingen opleggen aan de ambtenaar
Gevraagde sturing

daarentegen wel vormen van sturing waar ambtenaren mee te maken kunnen krijgen wanneer zij binnen een netwerksamenwerking opereren, en leiden daardoor mogelijk tot de spanningen die centraal staan in dit onderzoek.

De netwerksamenwerking stopzetten

De meest rigoureuze vorm van hiërarchische sturing is het intrekken van een mandaat. Hierbij besluiten interne actoren met hiërarchische sturingsmacht om politieke redenen om toch niet door te gaan met de netwerksamenwerking (Meuleman, 2003). De actor kan zijn eigen deelname stopzetten, of – wanneer de actor hiertoe in staat is – het beleid zelfstandig of met een hiërarchische instrumenten uitvoeren. Noordegraaf (2015) duidt dit soort rigoureuze handelingen vanuit een politieke logica. Politiek doordringt veel aspecten van organiseren, in het bijzonder in het publieke domein wanneer controversen ontstaan (p. 179). Wanneer onderwerpen politiseren, kan het zijn dat ook de manier waarop organisaties deze onderwerpen aanpakken ter discussie komt te staan. Noordegraaf (2015) omschrijft dat er bij samenwerkingen tussen verschillende organisaties soms fundamentele politieke waardeconflicten ontstaan die samenwerking kunnen bemoeilijken (p. 159). Er kan dan twijfel ontstaan over het uit handen geven van controle. Meuleman (2003) omschrijft een voorbeeld van een netwerksamenwerking rond ruimtelijke ordening in Nederland waarbij het proces door de minister werd stopgezet omdat het onderwerp te gevoelig was. Ambtenaren werden gevraagd om ‘hun mond te houden’ over het proces (p. 41). Ook Klijn en Koppenjan (2000) stellen dat lang niet alle experimenten met netwerksamenwerkingen in Nederland worden doorgezet wegens aarzeling van de overheid over het uit handen geven van sturingsmacht (p. 155).

Uitkomsten van netwerksamenwerking blokkeren

Wanneer interne actoren met hiërarchische sturingsmacht de uitkomsten van een netwerksamenwerking intern in twijfel trekken of bestrijden, spreekt men van obstructie (Kickert, 2003; Meuleman, 2003). “Network-style ‘interactive decision-making’ can lead to major tensions and conflicts with hierarchy when elected politicians, who have the formal authority to take final decisions, reverse a consensual outcome of an ‘interactive’ process.” (Kickert, 2003, p. 126). Naast politici kunnen ambtenaren met een hogere hiërarchische positie uitkomsten blokkeren (Meuleman, 2003, p. 41). Het kan ook voorkomen dat een besluit niet direct wordt genegeerd, maar dat ambtenaren de opdracht krijgen om binnen het netwerk opnieuw in onderhandeling te gaan over de besloten uitkomsten: “[Politicians] may feel side-lined and require their network managers to adapt the negotiated network outcomes.” (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 229).

Verwachtingen opleggen aan de ambtenaar

Een minder rigoureuze vorm van hiërarchische sturing betreft het sturen van ambtenaren via instructies en het opleggen (uitspreken) van verwachtingen (Kalders et al., 2004; Klijn & Koppenjan, 2016, p. 231). Kalders et al. (2004) omschrijven dit als de sturingsspagaat: “De sturingsspagaat duidt op de situatie waarin een actor wil voldoen aan normen en verwachtingen die hem in zowel verticale als horizontale sturingsrelaties worden opgelegd.” (Kalders et al., 2004, p. 340). Deze verwachtingen kunnen verschillend worden opgelegd door managers, bijvoorbeeld doordat ambtenaren periodiek verantwoording af moeten leggen aan managers (Klijn & Koppenjan, 2016; Lee, 2021). Volgens Lee (2021) kan dit problemen opleveren, omdat ambtenaren frequenter en intensiever contact hebben met netwerkpartners, waardoor zij naar elkaar toe horizontale verantwoordingsrelaties ontwikkelen. Deze kunnen echter in conflict staan met de doelstellingen van managers waar zij intern verantwoording aan afleggen (p. 7). Een andere manier waarop ambtenaren te maken krijgen met verwachtingen, zijn verwachtingen in de vorm van doelstellingen of indicatoren. Deze kunnen tegenstrijdig zijn met de doelstellingen die met het netwerk zijn afgesproken (Choi & Moynihan, 2019; Klijn & Koppenjan, 2016). Dit maakt dat ambtenaren minder vrijheid hebben om te opereren binnen een netwerk. Daarnaast is het lastiger om te improviseren wanneer netwerkpartners met verzoeken komen (Klijn & Koppenjan, 2016, p.

231). Kuindersma et al. (2010) lieten in hun onderzoek zien dat ambtenaren te maken kunnen krijgen met verzoeken van beleidsafdelingen om nieuwe, nog niet eerder vastgestelde ambities mee te nemen in het gebiedsproces. Nieuw beleid kan zorgen voor nieuwe ambities en doelstellingen die tegen afspraken ingaan die zijn gemaakt binnen het netwerk. Dit geldt specifiek voor gebiedsprocessen, mede omdat deze processen vaak langlopend zijn.

Gevraagde sturing

De laatste vorm van hiërarchische sturing die ik op basis van bestaand onderzoek naar sturing binnen netwerksamenwerkingen heb kunnen vinden is gevraagde sturing. Om gevraagde sturing te doorgronden, is de 'verticale reflex' zoals omschreven door Kalders et al. (2004) relevant. "De verticale 'bottom up' reflex duidt op de situatie waarin lagere overheden het ontbreken van verticale sturing als een gemis ervaren, en zij daartoe als vanouds naar de Rijksoverheid kijken voor 'meer samenhang en richting'" (p. 341). Ik denk dat deze reflex ook kan voorkomen binnen gebiedsprocessen, waarbij in dat geval eerder gekeken wordt naar de provincie voor sturing, omdat zij in dit geval de direct betrokken overheidsinstantie zijn. Kalders et al. (2004) omschrijven dat lagere overheden met name overgaan tot de verticale reflex omdat zij sturing 'missen'. Het is echter de vraag of dit ook geldt voor gebiedspartners die geen overheidsorganisaties zijn, zoals natuurorganisaties en de LTO. Mogelijk dat zij ook behoefte hebben aan helderheid van de provincie, maar dan niet op basis van een reflex, maar omdat zij zo snel mogelijk helderheid willen over de positie van de overheid. Wat de redenen voor deze verzoeken ook zijn, wanneer de provincie wordt vertegenwoordigd door een ambtenaar komen deze verzoeken in eerste instantie bij hen terecht. Deze zal dan intern om sturing moeten vragen van managers of bestuurders met een bevoegde positie om duidelijkheid te geven op een punt. Het is dat verzoek van de ambtenaar aan de leidinggevende(n) wat ik in dit onderzoek meeneem, omdat de focus binnen dit onderzoek ligt op interne hiërarchische sturing. Deze vorm van hiërarchische sturing verschilt met de eerdere vormen omdat het initiatief voor deze sturing indirect afkomstig is van de netwerkpartners.

Met het definiëren van hiërarchische sturing en het beschrijven de vormen waarop hiërarchische sturing kan plaatsvinden is antwoord gegeven op deelvraag twee: *Welke vormen van hiërarchische sturing van ambtenaren zijn bekend in bestaand onderzoek over netwerksamenwerkingen?* Het voornaamste doel hiervan is om gedurende de uitvoering van het onderzoek voldoende zicht te hebben op manieren waarop sturing kan plaatsvinden. Om op die manier met een breed vizier te kunnen onderzoeken hoe door ambtenaren met deze sturing wordt omgegaan.

2.3 Omgangsstrategieën van ambtenaren

Duidelijk is nu op welke manieren interne actoren sturing kunnen uitoefenen op ambtenaren die deelnemen aan netwerksamenwerkingen. In deze paragraaf geef ik op basis van bestaande literatuur inzicht in hoe ambtenaren omgaan met deze sturing, waarmee ik deelvraag 3 beantwoord: *Wat is er in bestaande literatuur bekend over hoe ambtenaren die deelnemen aan netwerksamenwerkingen omgaan hiërarchische sturing vanuit de interne organisatie?*

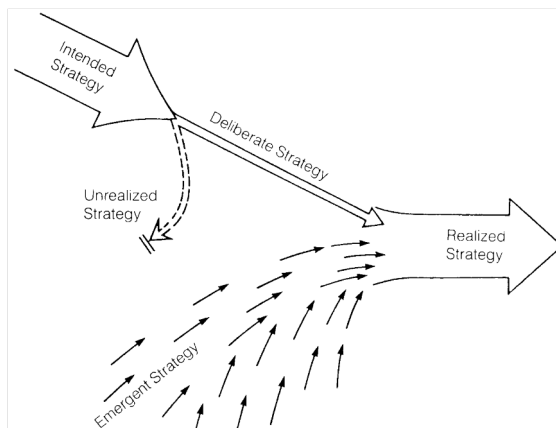
2.3.1 Strategie gedefinieerd

Mintzberg (1987) stelt dat 'strategie' als begrip verschillend wordt geïnterpreteerd, en geeft daarom verschillende definities van strategie. De meest voor de hand liggende definitie hier is de definitie van strategie als een plan: "Strategy is a consciously intended course of action, a guideline (or set of guidelines) to deal with a situation" (p. 11). Deze definitie sluit goed aan bij dit onderzoek omdat het in de definitie gaat over het 'omgaan met situaties'. Deze definitie veronderstelt echter een duidelijk plan. Mintzberg (1987) stelt dat er situaties denkbaar zijn waarin strategieën niet alleen ontstaan doordat vooraf een duidelijk plan is opgesteld. Soms kan een strategie ook het resultaat zijn van een vanzelf ontwikkelde werkwijze, al dan niet in combinatie met een vooraf bepaalde interne (zie Figuur 1). De gerealiseerde strategie is daarmee niet altijd het resultaat van een plan en

is beter te definiëren als een patroon van handelingen: “Strategy is a pattern in a stream of actions” (Mintzberg, 1987, p. 14). Deze definitie sluit het beste aan bij dit onderzoek, gezien niet eenvoudig kan worden vastgesteld of de acties die ambtenaren uitvoeren wanneer zij te maken krijgen met interne hiërarchische sturing het resultaat zijn van vanzelf ontwikkelde werkwijzen.

Figuur 1

Deliberate and Emergent Strategies



Noot. Overgenomen uit “The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy”, door H. Mintzberg, 1987, *California Management Review*, 30(1), p. 14 (<https://doi.org/10.2307/41165263>)

2.3.2 Acties om met sturing om te gaan

In de inleiding beschreef ik dat er nog geen onderzoek is gedaan naar de spanning die interne hiërarchische sturing van ambtenaren kan opleveren in netwerksamenwerkingen. In deze paragraaf maak ik daarom gebruik van literatuur die niet rechtstreeks over het gedrag van ambtenaren met betrekking tot hiërarchische sturing gaat, maar wel inzicht oplevert in deelaspecten hiervan, zoals studies van het gedrag van ambtenaren ten aanzien van spanningen tussen netwerken en hiërarchie, maar dan zonder de ‘interne’ focus (Edelenbos et al., 2003; Klijn & Koppenjan, 2016; Lee, 2021; Piatak et al., 2018; Van Duijn et al., 2022). Daarnaast put ik inspiratie uit onderzoeken waarin het gedrag van ambtenaren wordt beschreven in relatie tot de politiek, zonder dat hierbij concreet de focus ligt op netwerken, bijvoorbeeld literatuur over conflicterende logica’s (Reay & Hinings, 2009) en ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen (Alford et al., 2017; ’t Hart, 2014). Op basis van deze onderzoeken heb ik een ordening gemaakt van acties die ambtenaren kunnen uitvoeren wanneer zij te maken krijgen met interne sturing. In Tabel 2 benoem ik de zeven acties op basis van deze literatuur.

Tabel 2

Zeven acties om met sturing om te gaan

Opvolgen van sturing
Afschuiven van verantwoordelijkheid
Informatie achterhouden
Verantwoordingsprocessen inbouwen
Het gesprek aangaan
Preventief informeren
Hiërarchie gebruiken

In de rest van deze paragraaf ga ik dieper in op de betekenis en werking van de zeven acties. Ik gebruik hier bewust niet de term ‘strategie’. Dit doe ik om twee redenen. In de literatuur waaruit deze acties afkomstig zijn worden deze acties niet altijd getypeerd als een strategie. Daarnaast is volgens de definitie die ik hanteer pas sprake van een strategie wanneer er sprake is van een patroon of werkwijze. De acties die ambtenaren ondernemen geven een indicatie van de dingen die zij kunnen doen, maar ze zijn niet bedoeld om concrete patronen aan te duiden. Er valt echter niet uit

te sluiten dat deze acties niet in sommige gevallen ook als strategieën kunnen worden getypeerd. In hoofdstuk 4 expliciteer ik op basis van de gevonden resultaten welke acties onderdeel zijn van een patroon en hoe deze relateren aan de gevonden strategieën.

Opvolgen van sturing

Wanneer hiërarchische sturing plaatsvindt gedurende een netwerksamenwerking kan een ambtenaar ervoor kiezen om deze sturing direct op te volgen. Volgens Lee (2021) wordt regelmatig gekozen om leidinggevendenden te volgen boven verzoeken vanuit het netwerk. “Participants often follow instructions from their supervisors or upper-level organizations even when those instructions undermine partners’ requests. ... These data show that network participants still work in a bureaucratic way, and that a gap exists between the rhetoric and reality of collaboration” (Lee, 2021, p. 9).

Verantwoordelijkheid voor besluiten leggen bij interne leidinggevendenden

Een tweede manier waarop ambtenaren kunnen omgaan met sturing is gevonden in literatuur over regels en sturing vanuit de landelijke overheid in samenwerkingen. Daarin wordt omschreven dat lokale ambtenaren hun onvrede uiten over de situatie en de schuld van de regels leggen bij de overheid en een gevoel van machteloosheid beschrijven (Van Duijn et al., 2022). Hierdoor is het mogelijk om een gevoel van gezamenlijkheid te creëren in de onvrede over de situatie (Reay & Hinings, 2009). Ambtenaren kunnen dit mogelijk ook toepassen op het moment dat zij met interne sturing te maken krijgen waarvan zij weten dat dit conflicteert met belangen binnen het netwerk.

Informatie achterhouden

Een derde manier om te reageren op sturing is wat Lee (2021) beschrijft als het verbergen van informatie. Uit haar onderzoek blijkt dat dit met name wordt gedaan wanneer ambtenaren het gevoel hebben dat zij weerstand gaan krijgen van het management en zij een sterke band hebben met samenwerkingspartners (p. 9). Het onderzoek van Lee (2021) is uitgevoerd in Zuid-Korea, een land met een relatief sterke hiërarchische cultuur (p. 5). Interessant is of dit ook door ambtenaren in Nederland wordt toegepast. Mogelijk kan het achterhouden van informatie ook andersom werken, waarbij de ambtenaar conflicten die intern spelen niet bespreekt met samenwerkingspartners. Het achterhouden van informatie wordt ook genoemd door Alford et al. (2017) in hun onderzoek naar politieke gedragingen van publiek managers.

Verantwoordingsprocessen inbouwen

Als vierde kunnen ambtenaren verantwoordingsprocessen inbouwen. Deze processen hebben als doel te voorkomen dat politici en bestuurders voor onverwachte besluiten komen te staan. Daarnaast helpt het om duidelijk te krijgen welke uitkomsten zij kunnen en willen accepteren (Edelenbos et al., 2003; Klijn & Koppenjan, 2016, p. 235). Politici hebben beperkte middelen en tijd om volledig op de hoogte te zijn van wat er speelt binnen netwerken (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 235). Ook voor de directe leidinggevendenden van ambtenaren zal gelden dat zij op meer afstand van het proces staan, ondanks dat zij allen wel een formele positie bekleden waar vanuit zij verantwoordelijkheid dragen voor de prestaties van het netwerk (Sørensen & Torfing, 2009).

Klijn en Koppenjan (2016) onderscheiden twee manieren waarop een verantwoordingsproces kan worden ingericht. De eerste vorm is een ex-ante (voorafgaand) vorm van controle. Hierbij informeren ambtenaren vooraf bij de verantwoordelijken helder binnen welke kaders gebleven dient te worden. Dit kan echter lastig zijn: “Government’s dependencies in governance networks make it hard to simply impose preconditions on actors. Negotiation and deliberation are required.” (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 235). Een tweede vorm die Klijn en Koppenjan (2016) omschrijven, is daarom een ex-durante (tijdens) vorm van controle waarbij ambtenaren in dialoog blijven en verantwoording zoeken. “Bestuurders en politici moeten een actief-volgende rol krijgen, opdat zij

het proces en de inhoud die daarin ontwikkeld wordt van dichtbij kunnen volgen, om gevoel te krijgen voor de achterliggende motieven, belangen en perspectieven, betrokken te raken bij plannen en voorstellen en hierop te kunnen reflecteren” (Edelenbos et al., 2003, p. 10). Het verhogen van controle – en daarmee mogelijk ook van hiërarchische sturing – kan volgens Kalders et al. (2004) gunstig zijn omdat het de betrouwbaarheid van de organisatie kan vergroten. De ambtenaar heeft hiermee meer zekerheid voor voldoende draagvlak.

Het gesprek aangaan

Een andere manier waarop ambtenaren kunnen omgaan met sturing is het aangaan van een gesprek om overeenstemming te zoeken (Kalders et al., 2004). Dit kan met diegene zijn die stuurt vanuit de hiërarchie, bijvoorbeeld om meer begrip te krijgen voor elkaars positie of om besluiten opnieuw te laten overwegen. Een ambtenaar kan daarnaast ook gesprekken aangaan met netwerkpartners om juist met hen tot wederzijds begrip te komen in situaties waarin sturing plaatsvindt (Lee, 2021; Piatak et al., 2018). Alford et al. (2017) omschrijven verschillende politieke gedragingen die publiek managers kunnen toepassen om politieke steun te vergaren. Eén van deze gedragingen kan worden toegepast in gesprekken en in documentatie, namelijk het aandragen of aantrekkelijk maken van alternatieven (highlight) of het onaantrekkelijk maken van bepaalde alternatieven (downplay) om politici één kant op te sturen.

Preventief informeren

De zesde manier om sturing het hoofd te bieden is een preventieve actie. Edelenbos et al. (2003) beschrijven dat het noodzakelijk is om vroegtijdig – het liefst voor aanvang van het proces – al duidelijkheid te scheppen over wat er wordt gedaan met de uitkomsten van het proces in de besluitvorming. 't Hart (2014) noemt dit ‘verantwoording zoekend’. Een moderne ambtenaar dient transparant te zijn en zoekt daarbij “actief naar een vruchtbare balans tussen verticale en horizontale verantwoordingsrelaties, die zij gebruikt om haar handelen te helpen richten en verankeren” ('t Hart, 2014, p. 36). Het vinden van zo'n balans kan door partijen preventief te informeren, omdat mensen dan beter op de hoogte zijn van spanningen die mogelijk kunnen ontstaan tussen horizontale en verticale besluitvorming (Kalders et al., 2004, p. 344). Op deze manier wordt de kans op verrassende situaties verkleind.

Hiërarchie gebruiken

Wanneer ambtenaren te maken krijgen met sturing die hen dwingt om hun onderhandelingspositie te wijzigen, kan een ambtenaar dit zien als een potentieel conflict, zoals ik hiervoor voornamelijk heb geschetst. Maar Klijn en Koppenjan (2016) suggereren dat de hiërarchische machtsstructuur ook kan worden gebruikt als pressiemiddel in een onderhandeling. Hoewel literatuur over netwerksamenwerking vrij eenduidig stelt dat dit vaak negatieve gevolgen heeft voor het vertrouwen in een netwerk (Ansell & Gash, 2007; Piatak et al., 2018), kan het toch gebruikt worden als pressiemiddel (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 236).

De zeven omschreven acties laten samen een gevarieerd beeld zien van hoe ambtenaren kunnen omgaan met hiërarchische sturing, waarmee antwoord is gegeven op deelvraag 3.

2.4 Inzichten uit de literatuur

Wanneer een onderzoek gericht is op het testen van een causale relatie, biedt het theoretisch kader (naast het verhelderen van definities) een theoretische basis voor het opstellen van verwachtingen over hoe deze relatie in elkaar zit. De onderzoeksvraag – *welke strategieën gebruiken ambtenaren van de provincie Utrecht om met hiërarchische sturing om te gaan die betrekking heeft op de netwerksamenwerkingen in het landelijk gebied waar zij namens de provincie aan deelnemen?* – is echter gericht op het in kaart brengen van strategieën, niet op het onderzoeken van causaliteit. Daardoor is het uitspreken van verwachtingen over een onderzoeksrichting niet noodzakelijk. Wel biedt het literatuuronderzoek een aantal andere

belangrijke inzichten die van belang zijn bij het opstellen van een typologie om de verschillende strategieën die in dit onderzoek naar voren komen te kunnen onderscheiden. Bij een typologie wordt een construct – in dit geval strategieën om met interne hiërarchische sturing om te gaan in netwerksamenwerkingen – gegroepeerd op basis van gemeenschappelijke eigenschappen op basis waarvan verschillende strategieën kunnen worden geclusterd (Kluge, 2000). Deze eigenschappen kunnen worden bepaald op basis van verzamelde data, maar kan ook worden gevonden op basis van bestaande theoretische kennis (Kluge, 2000, p. 4). In dit onderzoek kies ik ervoor om gebruik te maken van zowel de bestaande literatuur als de verzamelde data om tot relevante eigenschappen te komen. In deze paragraaf omschrijf ik welke eigenschappen potentieel relevant kunnen zijn om strategieën van elkaar te onderscheiden op basis van de in dit hoofdstuk besproken literatuur. Deze zal ik in hoofdstuk 4 toetsen aan de data uit dit onderzoek.

Gezien het bij een strategie gaat om een patroon in iemands handelen, lijkt het mij een goed startpunt om te kijken naar de factoren uit de literatuur die mogelijk kunnen motiveren waarom ambtenaren kiezen voor een bepaalde strategie. Allereerst de intensiteit van de sturing. Het stopzetten van de netwerksamenwerking of het blokkeren van de uitkomsten vanuit de interne organisatie zijn sturingsvormen die intenser zijn dan het opleggen van verwachtingen of gevraagde sturing. Mogelijk dat dit ook bij ambtenaren tot gevolg heeft dat zij een andere strategie toepassen. Daarnaast verantwoording, in paragraaf 2.1 heb ik omschreven dat ambtenaren te maken krijgen met verschillende eisen van verschillende actoren waar zij verantwoording aan moeten afleggen. Mogelijk dat zij andere strategieën toepassen voor verschillende actoren. Zo kan er bijvoorbeeld een duidelijk onderscheid zijn tussen bestuurlijke en ambtelijke leidinggevenden. Tot slot is het opmerkelijk dat tussen de omschreven acties veel verschil zit in het doel dat ermee wordt nagestreefd. Ik verwacht dat acties als het opvolgen van sturing en het inbouwen van verantwoordingsprocessen worden toegepast met andere doelen dan wanneer ambtenaren bijvoorbeeld gesprekken aangaan met hun leidinggevenden om hen te overtuigen. De vraag die hierbij centraal lijkt te staan, is de mate waarin de sturing wordt geaccepteerd als wenselijk door de uitvoerend ambtenaar. Mogelijk dat dit ook een rol kan spelen bij de ontwikkeling van strategieën.

3. Methoden & Technieken

In dit onderzoek maak ik gebruik van exploratief onderzoek met kwalitatieve onderzoeksmethoden. In dit hoofdstuk wordt de keuze voor deze methode verantwoord en licht ik de technieken toe die ik heb toegepast. Hiermee bied ik transparantie en wordt de navolgbaarheid/repliceerbaarheid van het onderzoek vergroot.

3.1 Onderzoeksstrategie

3.1.1 *Exploratief onderzoek*

De bestaande literatuur over het handelen van ambtenaren op het snijvlak van netwerksamenwerking en hiërarchie biedt nog niet voldoende inzicht over de strategieën die ambtenaren toepassen wanneer zij binnen deze netwerksamenwerkingen worden geconfronteerd met hiërarchische sturing vanuit de interne organisatie om tot hypothesen en causale veronderstellingen te komen (Bryson et al., 2015; Krogh, 2022; Lee, 2021; Van Duijn et al., 2022; Waardenburg et al., 2020). Hoewel ik literatuur wel als basis heb gebruikt om voorafgaand aan de dataverzameling inzicht te hebben in vormen van sturing en verschillende mogelijke strategieën, zijn deze enkel bedoeld als theoretisch uitgangspunt en zijn de vier sturingsvormen en de zeven acties expliciet geen hypothesen of bestaande typologie, aangezien deze afkomstig zijn uit afwijkende contexten. Wanneer onvoldoende basis is voor het formuleren van hypothesen, spreekt men van exploratief onderzoek (Mills et al., 2010, p. 373; Stebbins, 2001, p. 3). In dit onderzoek pas ik exploratie toe waarbij ik wel gebruik maak van bestaande literatuur in vergelijkbare contexten om bij de dataverzameling met een brede, op theorie gefundeerde, blik te zoeken naar strategieën.

3.1.2 *Beschrijvend & Interpretatief onderzoek*

De onderzoeksvraag uit dit onderzoek is beschrijvend geformuleerd. Door de open en descriptieve vraagstelling is het mogelijk om te verkennen welke strategieën worden gekozen door ambtenaren. Het beschrijven van strategieën is echter een activiteit die in mijn ogen ook vraagt om een grote mate van interpretatie. In interpretatief onderzoek wordt een interpretatie gegeven van een situatie, waardoor deze beter begrepen kan worden (Robeyns, 2022, p. 14). Omdat strategieën niet (eenvoudig) direct waarneembaar zijn, is het noodzakelijk om als onderzoeker te interpreteren wat de toegepaste strategie is. Daarnaast vergen de activiteiten die een onderzoeker uitvoert wanneer een typologie wordt ontwikkeld ook verschillende vormen van interpretatie. Zo dienen eigenschappen te worden gevonden die de verschillen tussen de strategieën typeren (Kluge, 2000).

3.1.3 *Kwalitatief onderzoek*

Exploratief onderzoek kan zowel kwantitatief als kwalitatief zijn vormgegeven. Dit onderzoek kent een kwalitatieve onderzoeksmethode (Stebbins, 2001). Kwalitatief onderzoek wordt gekenmerkt als onderzoek waarbij ruimte is voor gedachten en interpretaties van individuen (Bryman, 2016, p. 33). Dit past goed bij een onderzoeksvraag die is gericht op het in kaart brengen van strategieën. Strategieën zijn bij uitstek te achterhalen op basis van gedachten en overwegingen, omdat – zoals gedefinieerd in hoofdstuk 2 – strategie een systematiek betreft in iemands handelen (Mintzberg, 1987, p. 11). Met kwalitatief onderzoek bestaat de ruimte voor respondenten om hun overwegingen uit te leggen achter bepaalde handelingen (Bryman, 2016). Daarnaast is er ruimte om tot alternatieve duidingen van fenomenen te komen (Van Thiel, 2015, p. 106). Deze overwegingen en duidingen bieden inzicht in de systematiek achter de strategieën waardoor het mogelijk is om vanuit een brede zoektocht te komen tot specifieke patronen in het handelen van ambtenaren.

3.2 Onderzoeksdesign

3.2.1 Exploratieve case study

In dit onderzoek maak ik gebruik van een *case study*. Een case study is volgens Yin (2009) “an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident.” (Yin, 2009, p. 18). Een case study design past goed bij dit onderzoek omdat de fenomenen waarop de onderzoeksvraag zich richt – de verschillende omgangsstrategieën van ambtenaren – onlosmakelijk zijn verbonden met de context waarbinnen ambtenaren opereren. De strategische afwegingen die de ambtenaren maken binnen de gebiedsprocessen zijn in mijn ogen sterk afhankelijk van de werking en de dynamiek binnen de context, zowel binnen het gebiedsproces als intern in de organisatie. Deze sterke afhankelijkheid is wel een risico voor de externe validiteit van dit onderzoek. Dit probleem is een probleem dat in veel gevallen speelt bij een case study (Bryman, 2016). Gezien het hier gaat om een fenomeen dat nog niet eerder gedetailleerd is onderzocht, wordt de case study aangemerkt als een exploratieve case study (Mills et al., 2010, p. 373; Yin, 2009). De keuze voor een enkele case study in plaats van een multipale casestudy heeft te maken met de caseselectie, die ik verder toelicht in paragraaf 3.3.

3.2.2 Typologie

In dit onderzoek breng ik de strategieën in kaart die ambtenaren hanteren wanneer zij te maken krijgen met interne hiërarchische sturing. Hierbij stel ik een typologie van omgangsstrategieën op. Boeije en Bleijenbergh (2019) zeggen over typologieën: “wanneer kwalitatief onderzoek tot doel heeft de diversiteit in een verzameling eenheden te bestuderen, is de uitkomst vaak een typologie” (p. 144). Mandara (2003) definieert een typologie als: “a hierarchical system of categories used to organize objects according to their similarities and dissimilarities” (p. 132). Bij het ontwikkelen van een typologie wordt een ‘object field’ – in dit geval strategieën – gegroepeerd op basis van een of meerdere eigenschappen. Een ‘type’ wordt gedefinieerd als een combinatie van deze eigenschappen (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Onderzoekers kunnen bij kwalitatief onderzoek de eigenschappen waarop zij indelen en de dimensies die daarbij horen bepalen aan de hand van de verzamelde data en theoretische kennis (Kluge, 2000, p. 4). Volgens Kluge (2000) heeft een typologie de functie om complexe sociale realiteiten beter te bevatten, te begrijpen en uit te leggen (p. 1). In paragraaf 3.6 geef ik verdere toelichting over hoe ik deze typologie heb ontwikkeld.

3.3 Caseselectie

3.3.1 Opportunistische caseselectie

De case die ik in dit onderzoek onder de loep neem, is de uitvoeringsorganisatie binnen het domein Landelijke Leefomgeving (LLO) binnen de provincie Utrecht. De caseselectie voor deze case study heeft alles te maken met de directe aanleiding van dit onderzoek. Dit onderzoek is namelijk uitgevoerd in opdracht van de provincie Utrecht, specifiek in opdracht van het team dat werkt aan de uitvoeringsstrategie landelijk gebied (ULG). Deze vorm van caseselectie wordt door Bryman (2016) aangeduid als opportunistische caseselectie (p. 409), waarbij de keuze voor een case gebaseerd is op de unieke kansen die zich voordoen om toegang te verkrijgen tot bepaalde groepen. In dit geval hielp de rol van de provincie Utrecht als opdrachtgever om contact te kunnen leggen met alle medewerkers binnen LLO die actief zijn bij de uitvoering van gebiedsprocessen. De keuze om één organisatie te kiezen in plaats van alle organisaties binnen één gebiedsproces berust op het feit dat er per gebiedsproces maar een kleine groep provinciale ambtenaren betrokken is, waarbij slechts een enkeling een rol heeft als provincievertegenwoordiger. Door naar de hele uitvoeringsorganisatie LLO te kijken, is het mogelijk om een grotere groep ambtenaren met deze externe én interne rol te bestuderen.

3.3.2 Relatie tot opdrachtgever

Hoewel de provincie Utrecht formeel opdrachtgever is, zijn er geen afspraken gemaakt over de controle op de inhoud of methodiek van het onderzoek. De provincie heeft wel een aantal suggesties gegeven van thema's en vragen aan het begin van het traject, maar lieten mij vrij een onderwerp te kiezen op basis van persoonlijke interesse en maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie. De provincie heeft dan ook niet gestuurd op mijn keuze om de spanning tussen hiërarchie en netwerksamenwerking te onderzoeken. Wel achtte de provincie dit thema relevant voor de ULG en hebben zij met mij meegedacht welke collega's hierin een rol spelen.

3.3.3 Relevantie van de case

De provincies zijn primair politiek verantwoordelijk voor veel van de doelstellingen die worden beoogd binnen gebiedsprocessen in het landelijk gebied. Hierdoor hebben zij altijd een belangrijke rol binnen deze processen. Daarnaast is Utrecht als provincie specifiek interessant omdat de uitvoeringsorganisatie binnen het domein Landelijke Leefomgeving (LLO) sinds kort werkt volgens een nieuwe omgevingsvisie op basis van de Omgevingswet (Provincie Utrecht, 2021). In deze omgevingsvisie zijn de dilemma's rond sturing duidelijk terug te zien in de sturingsfilosofie: "Wij vinden gebiedsgerichte samenwerking en een oplossingsgerichte houding belangrijk; alleen als we gebruik maken van ieders toegevoegde waarde in kennis, ervaring en creativiteit komen we tot een goede aanpak van de maatschappelijke opgaven. Dit vergroot de kans op synergievoordelen, slimme combinaties en integrale afwegingen. Samenwerkingsafspraken vormen hierbij de basis... Maar [we] bieden wel voldoende waarborgen waar dat nodig is. Bijvoorbeeld als belangen elkaar in de weg zitten en dit een keuze vraagt of als bescherming nodig is tegen denken en handelen vanuit korte termijn belangen." (Provincie Utrecht, 2021, p. 42). De tegenstrijdigheid – of dualiteit – in deze sturingsfilosofie is precies de focus van dit onderzoek. De keuze voor de provincie Utrecht als case voor dit onderzoek is op basis hiervan te zien als critical case sampling, waarbij de caseselectie is gebaseerd op basis van aannames dat deze case een verhoogde kans met zich meebrengt op het te onderzoeken fenomeen (Bryman, 2016, p. 409).

3.3.4 Single case study

De ambtenaren die namens de provincie deelnemen aan gebiedsprocessen zijn verdeeld over drie afdelingen binnen LLO: het projectteam stikstof, het projectteam bodemdaling en Agenda Vitaal Platteland (AVP). Toch beschouw ik heel LLO als één case. Dit zal ik kort toelichten. In het concernopgaveteam stikstof zijn vijf medewerkers actief bij de uitvoering van gebiedsprocessen, zij worden gebiedscoördinatoren genoemd. Twee van hen voeren ook de gebiedsprocessen uit voor bodemdaling. Gezien dezelfde medewerkers de gebiedsprocessen voor bodemdaling én stikstof uitvoeren (overigens ook vaak in processen waarin beide opgaven zijn geïntegreerd), neem ik de twee afdelingen samen. Binnen de afdeling AVP zijn 18 medewerkers actief als projectleider. Niet elke projectleider is bezig met projecten waarbij gebiedsprocessen plaatsvinden en tussen de gebiedsprocessen zijn grote verschillen in de complexiteit, de thematiek en de fase van uitvoering waarin ze zitten. Hierdoor lijken sommige gebiedsprocessen erg op die van stikstof en bodemdaling, terwijl voor andere geldt dat zij hier juist erg van verschillen. Hierdoor is het lastig om de medewerkers te groeperen in aparte cases op basis van de afdelingen. Daar komt nog bovenop dat er veel overeenkomsten zijn in hoe de projecten van alle drie de afdelingen hiërarchisch zijn georganiseerd binnen de provincie (zie hoofdstuk 4). Gezien de relevantie van deze hiërarchische structuur voor de manier waarop gebiedscoördinatoren en projectleiders [vanaf nu 'projectleiders' tenzij expliciet aangegeven] met sturing omgaan, lijkt het mij passend om de drie afdelingen samen als één case te beschouwen, waarbij elke projectleider een of meerdere gebiedsprocessen leidt die op vele andere aspecten kunnen verschillen.

3.4 Operationalisering

Om op betrouwbare wijze de belangrijkste concepten uit de onderzoeksvraag meetbaar te maken, heb ik de concepten ‘hiërarchische sturing’ en ‘omgangstrategieën’ geoperationaliseerd. Een belangrijk basisprincipe van een operationalisatie is dat een concept wordt uiteengehaald in dimensies die alle aspecten van een begrip weergeven (uitputtend zijn) (Boeije & Bleijenbergh, 2019, pp. 101-102). De strategieën en de verschillende vormen van hiërarchische sturing uit hoofdstuk 2 zijn een eerste inschatting van de manieren waarop sturing van ambtenaren kan plaatsvinden en hoe hierop kan worden gereageerd door ambtenaren. Om te spreken van een uitputtende weergave van de manieren waarop deze concepten kunnen voorkomen is daarom ongegrond. Met name bij strategieën geldt dat onbekend is welke strategieën ambtenaren toepassen. Dit komt omdat de context bepalend is voor hoe strategieën kunnen worden getypeerd. Miles en Snow (1978) ontwikkelden bijvoorbeeld een typologie van strategieën van bedrijven. In deze context bleek het tempo waarin werd gewisseld van product of markt een onderscheidende factor om strategieën van elkaar te onderscheiden. In de context van dit onderzoek spelen dit soort overwegingen totaal geen rol, wat laat zien dat variatie in strategieën erg afhankelijk is van de specifieke context. Vandaar dat ik spreek van exploratie van strategieën, ondanks dat het concept strategie al meermaals is onderzocht (Hambrick, 1980). Ondanks dat de dimensies waaruit de twee concepten bestaan – bij hiërarchische sturing de 4 vormen van sturing en bij omgangsstrategieën de 7 acties die ambtenaren ondernemen – niet uitputtend zijn, is het in mijn ogen zinvol om voorafgaand aan de dataverzameling een operationalisatie uit te voeren. Het voordeel van het maken van een operationalisatie voorafgaand aan waarneming is namelijk dat het de onderzoeker focus geeft in de waarneming (Boeije & Bleijenbergh, 2019). De operationalisatie heeft daarnaast ook geholpen bij het opstellen van de vragenlijst (zie paragraaf 3.5).

Ik heb naast het gebruik van een operationalisatie voor een deductieve kwalitatieve analyse ook gebruik gemaakt van een inductieve vorm van kwantitatieve analyse (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Gezien exploratie vraagt om een open blik, heb ik bij het analyseren van de data gezocht naar overige vormen waarop de twee concepten voorkomen. Ik vond geen andere vormen van hiërarchische sturing. Wel heb ik op basis van mijn interpretatie van de data uit dit onderzoek nieuwe acties gevonden die ambtenaren ondernemen wanneer zij met hiërarchische sturing te maken krijgen. In hoofdstuk 4 licht ik toe welke acties dit zijn en op welke data deze zijn gebaseerd.

3.4.1 Operationalisatie hiërarchische sturing

Tabel 3

Operationalisatie van hiërarchische sturing in netwerksamenwerkingen

Hiërarchische sturing in netwerksamenwerkingen	
Dimensies	Indicatoren
Stopzetten van de netwerksamenwerking	Ambtenaar geeft aan dat netwerksamenwerking werd stopgezet vanwege politieke argumenten. (Klijn & Koppenjan, 2000)
	Ambtenaar geeft aan dat in twijfel wordt getrokken of gebiedsprocessen een functioneel middel zijn om de Provinciale doelen te behalen. (Meuleman, 2003)
	Ambtenaar wordt gevraagd om niet te spreken over het gebiedsproces. (Meuleman, 2003)
	Signaalwoorden: ‘stopzetten’, ‘mandaat ingetrokken’, ‘ongeschikt’, ‘politiek gevoelig’

Blokkeren van de uitkomsten	<p>Ambtenaar geeft aan dat (tussentijdse) uitkomsten van onderhandelingen niet werd geaccepteerd in de organisatie. (Kickert, 2003; Meuleman, 2003)</p> <p>Ambtenaar geeft aan dat uitkomsten van het gebiedsproces niet werden uitgevoerd zoals afgesproken omdat de overeenkomst werd aangepast. (Klijn & Koppenjan, 2016)</p> <p>Signaalwoorden: <i>'teruggedraaid', 'achteraf aangepast', 'weggezet', 'gepasseerd'</i></p>
Verwachtingen worden opgelegd aan ambtenaar	<p>Ambtenaar geeft aan dat leidinggevende(n) eisen stellen aan de onderhandeling. (Kalders et al., 2004; Klijn & Koppenjan, 2016)</p> <p>Ambtenaar geeft aan dat er druk wordt opgelegd om bepaalde ambities binnen te halen. (Lee, 2021)</p> <p>Ambtenaar wordt gevraagd om zijn onderhandelingsdoel aan te passen. (Kuindersma et al., 2010)</p> <p>Signaalwoorden: <i>'verwachtingen', 'druk', 'doelen halen', 'bemoeien', 'kansen meenemen'</i></p>
Gevraagde sturing	<p>Ambtenaar stelt dat behoefte aan verticale sturing kwam vanuit het netwerk. (Kalders et al., 2004)</p> <p>Signaalwoorden: <i>'behoefte aan kaders', 'weten waar we aan toe zijn', 'helderheid scheppen'</i></p>

3.4.2 Operationalisatie omgang met sturing

Tabel 4

Operationalisatie omgang met sturing

Omgang met sturing	
Dimensies	Indicatoren
Opvolgen van sturing	<p>Ambtenaar geeft aan dat hij/zij sturing opvolgt. (Lee, 2021)</p> <p>Ambtenaar benoemt dat situaties voorkomen waarin overleg met management en bestuur nodig is gedurende onderhandelingen in een gebiedsproces. (Lee, 2021)</p> <p>Ambtenaar geeft aan sturing van leidinggevend en zwaarder te wegen dan verwachtingen die zijn gewekt gedurende gesprekken met netwerkpartners. (Lee, 2021)</p> <p>Signaalwoorden: <i>'volgen', 'terugkoppelen met opdrachtgever', 'betrekken van leidinggevende', 'politiek besluit'</i></p>

Afschuiven van verantwoordelijkheid	<p>Ambtenaar geeft aan dat hij/zij tegen gebiedspartners uitspreekt dat besluiten buiten hem/haar om zijn besloten. (Van Duijn et al., 2022)</p> <p>Ambtenaar spreekt onvrede uit over beslissingen die intern worden genomen. (Reay & Hinings, 2009; Van Duijn et al., 2022)</p> <p>Signaalwoorden: <i>'had zelf anders besloten', 'kan er niks aan doen', 'handen zijn gebonden', 'besluit is eenmaal genomen', 'ik had het ook graag anders gezien'</i></p>
Informatie achterhouden	<p>Ambtenaar geeft aan niet alle informatie die wordt besproken met netwerkpartners te delen met opdrachtgever en bestuur. (Alford et al., 2017; Lee, 2021)</p> <p>Ambtenaar geeft aan interne discussies over doelstellingen in gebiedsproces (bewust) niet te delen met netwerkpartners. (Alford et al., 2017; Lee, 2021)</p> <p>Ambtenaar geeft aan leidinggevenden alleen wanneer noodzakelijk te betrekken. (Alford et al., 2017; Lee, 2021)</p> <p>Signaalwoorden: <i>'gevoelige informatie', 'hoeft niet te weten', 'levert spanning op', 'eerst zelf oplossen', 'niet nodig om te betrekken'</i></p>
Verantwoordingsprocessen inbouwen	<p>Ambtenaar geeft aan verantwoordingsprocessen (bewust) in te bouwen gedurende een gebiedsproces. (Klijn & Koppenjan, 2016)</p> <p>Signaalwoorden: <i>'bestuur op de hoogte stellen', 'verantwoording afleggen'</i></p>
Het gesprek aangaan	<p>Ambtenaar geeft aan (bewust) gesprekken aan te gaan met opdrachtgevers en bestuurders om tot overeenstemming te komen. (Kalders et al., 2004)</p> <p>Ambtenaar geeft aan perspectief van gebiedspartners in te brengen wanneer besluiten moeten worden genomen. (Kalders et al., 2004)</p> <p>Ambtenaar geeft aan met netwerkpartners in gesprek te gaan over sturing vanuit interne opdrachtgever en bestuur. (Lee, 2021; Piatak et al., 2018)</p> <p>Ambtenaar geeft aan dat hij/zij probeert opdrachtgevers en bestuurders te overtuigen van zijn/haar standpunt(en). (Alford et al., 2017)</p> <p>Signaalwoorden: <i>'gesprek aangaan', 'uitleggen', 'argumenten geven', 'overtuigen', 'eigen inzichten meegeven'</i></p>

Preventief informeren	<p>Ambtenaar beschrijft duidelijkheid te willen scheppen over de rol van opdrachtgevers en bestuurders in het gebiedsproces. (Edelenbos et al., 2003)</p> <p>Ambtenaar geeft aan vroegtijdig partijen, opdrachtgevers en bestuurders te informeren over ontwikkelingen. (’t Hart, 2014)</p> <p>Ambtenaar benoemt preventief mogelijke spanningen die zouden kunnen ontstaan gedurende het gebiedsproces. (Kalders et al., 2004)</p> <p>Signaalwoorden: <i>‘informeren’, ‘rollen duidelijk maken’, ‘verassingen voorkomen’, vroegtijdig informeren’, ‘spanningen voor zijn’</i></p>
<hr/>	
Hiërarchie gebruiken als machtsmiddel in de onderhandeling	<p>Ambtenaar geeft aan besluiten van opdrachtgevers en bestuurders te gebruiken om een betere onderhandelingspositie te verkrijgen. (Klijn & Koppenjan, 2016)</p> <p>Signaalwoorden: <i>‘besluit gebruiken’, ‘beslissing staat vast’</i></p>

3.5 Dataverzameling

3.5.1 Interviews

Als dataverzamelmethode in dit onderzoek maak ik gebruik van semigestructureerde interviews. Dit geeft mij als onderzoeker de mogelijkheid om de ervaringen van respondenten te verzamelen en om inzicht te verkrijgen in hoe zij zelf nadenken over hoe zij handelen (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Deze gedachten zijn cruciaal om naast het in kaart brengen van acties ook strategieën te kunnen ontdekken. In semigestructureerde interviews stelt de interviewer open vragen en bestaat daarnaast ruimte om aanvullende (verdiepende) vragen te stellen indien noodzakelijk (Bryman, 2016, pp. 468-476). Ik heb daarbij gebruik gemaakt van een topiclijst om daarmee de herhaalbaarheid van dit onderzoek te vergroten.

In de topiclijst (zie bijlage 1) heb ik een structuur ingebouwd waarbij ik gedurende de kern van het interview steeds vraag aan respondenten in hoeverre verschillende vormen van sturing daadwerkelijk voorkomen. Daarbij heb ik per vorm van sturing één vraag opgesteld (zie tabel 5). Ook heb ik vragen gesteld om te achterhalen of ambtenaren gestuurd worden door Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en ambtelijke leidinggevenden om zo – in lijn met de inzichten uitgesproken in paragraaf 2.4 – te kunnen achterhalen of de rol van de sturingsactor een rol speelt. Bij elk van deze vragen stelde ik de respondenten de vervolgvraag: “Hoe bent u omgegaan met deze sturing?”. Door deze vraag open te stellen (en achterwege te laten wanneer vormen van sturing niet voorkwamen) kreeg ik eerst een antwoord vanuit de respondent zelf. Ik heb wel nog enkele vragen opgesteld over de verschillende omgangsstrategieën met sturing uit paragraaf 2.3 om achter de hand te houden voor gesprekken waarin projectleiders zelf niet bewust waren van de strategieën die zij toepasten.

Door de vragenlijst te ontwikkelen mede op basis van de vooraf opgestelde typologie heb ik geprobeerd om de validiteit van de constructen die ik meet te vergroten. Gezien dit onderzoek explorierend en kwalitatief is vormgegeven is het niet zo dat ik verbanden tussen constructen probeer te bewijzen. Maar ik ben ervan overtuigd dat het ook bij explorierend onderzoek waardevol is om te werken met een operationalisering, omdat de onderzoeker hiermee meerdere aspecten van

een construct in beeld heeft. Zo had ik tijdens de interviews die ik hield met projectleiders scherp voor ogen op welke verschillende manieren hiërarchische sturing tot uiting kan komen, waardoor ik in staat was om hiërarchische sturing te ontdekken in signaalwoorden die door projectleiders zelf niet altijd meteen werden opgemerkt als vormen van sturing.

Tabel 5

Interviewvragen vormen van hiërarchische sturing

Vormen van sturing	Interviewvragen
Stopzetten van de netwerksamenwerking	Is er wel eens een gebiedsproces stopgezet door de provincie?
Uitkomsten van netwerksamenwerking blokkeren	Worden de uitkomsten van een gebiedsproces geaccepteerd door bestuurders en leidinggevendenden binnen de provincie?
Verwachtingen opleggen aan de ambtenaar	Krijgt u te maken met verzoeken of opdrachten vanuit de provincie om bepaalde onderwerpen of ambities in te brengen tijdens gebiedsprocesonderhandelingen?
Gevraagde sturing	Wordt er door deelnemers aan gebiedsprocessen aan u gevraagd om sturing te vragen aan de politiek of uw leidinggevende?

3.5.2 Respondenten

Ik heb om tot een selectie te komen van de respondenten eerst lijsten opgevraagd bij alle drie de afdelingen met daarop de medewerkers die direct betrokken zijn bij gebiedsprocessen. Zoals ik al eerder aangaf waren dit bij het projectteam stikstof vijf personen en bij het projectteam bodemdaling twee personen (die beide ook actief waren bij het projectteam stikstof), zij worden gebiedscoördinatoren genoemd. Ik kreeg bij AVP te horen dat er twee groepen betrokken zijn bij gebiedsprocessen: projectleiders (18 personen) en opdrachtgevers (7 personen). Opdrachtgevers hebben daarbij een interne leidinggevende rol. Naast dat zij leidinggeven aan projectleiders, komen zij in sommige gevallen ook direct met het gebied in aanraking. Toch hebben de projectleiders als uitvoerder van de gebiedsprocessen een functie die beter aansluit bij mijn onderzoek. Ik heb daarom in eerste instantie hoofdzakelijk projectleiders en gebiedscoördinatoren benaderd. Dit deed ik willekeurig. Niet iedere projectleider bij AVP werkte echter met gebiedsprocessen in de uitvoering en niet iedereen die ik uitnodigde ging in op mijn uitnodiging. Ik besloot daarom om ook een aantal projectleiders uit te nodigen. In totaal heb ik 14 interviews afgenomen, waarvan twee met opdrachtgevers AVP (Respondent 13 en 14). Vanwege privacyoverwegingen geef ik niet expliciet voor elke respondent aan van welke afdeling hij/zij afkomstig is. Hierover zal ik verder toelichting geven in paragraaf 3.6.

3.5.3 Onderzoekperiode

Dit onderzoek is gericht op het achterhalen van strategieën die ambtenaren toepassen wanneer zij te maken krijgen met sturing. Wanneer een case een gebeurtenis betreft, is het prettig om aan te geven in welke tijdsperiode dit is onderzocht. Daarmee wordt voor de lezer duidelijk welke aspecten binnen de scope van het onderzoek vallen. In dit onderzoek is de case echter niet gebonden aan een gebeurtenis, maar aan een organisatie, namelijk de provincie Utrecht. Dit maakt dat het in mijn ogen minder cruciaal is om precies af te bakenen om welke periode het onderzoek betrekking heeft. Ik heb in de interviews aan de respondenten gevraagd om te vertellen over al hun ervaringen als projectleider of opdrachtgever sinds zij werkzaam zijn bij de provincie Utrecht. Een duidelijk beginpunt is daarmee niet te stellen. De interviews vonden plaats in de periode van 20 mei 2022 tot 7 juni 2022. Een belangrijk detail, omdat op 23 juni een stikstofdebat plaatsvond in de Tweede Kamer waarbij de nieuwe plannen voor het landelijk gebied vanuit de Rijksoverheid

werden gepresenteerd en waar de emoties hoog opliepen (NOS, 2022a). De interviews werden daardoor niet overschaduwed door verhalen over de boerenprotesten die hierop volgden (NOS, 2022b). Mogelijk dat deze protesten wel tot gevolg hebben dat de gebiedsprocessen voor de provincie Utrecht zijn veranderd.

3.6 Data-analyse

3.6.1 Stappen van de data-analyse

In deze paragraaf beschrijf ik welke stappen die ik heb doorlopen bij het analyseren van de data om daarmee de herhaalbaarheid van dit onderzoek te vergroten. In dit onderzoek heb ik gebruik gemaakt van thematische analyse (Braun & Clarke, 2006). Ik ben begonnen met het maken van transcripten van de interviews. Vervolgens heb ik deze transcripten gecodeerd door middel van het programma NVivo 12 van QSR-International. Ik voorzag alle relevante uitspraken in het programma van een label waarin kort de betekenis van de uitspraak stond samengevat. Deze codes zorgen ervoor dat de onderzoeksdata overzichtelijk en hanteerbaar wordt en verbanden zichtbaar worden (Boeije & Bleijenbergh, 2019, pp. 113-114). Coderen kan zowel inductief als deductief (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Omdat ik in dit onderzoek exploratie toepas, vond ik het wenselijk om gebruik maken van een vorm van data-analyse waarin ik alle mogelijke strategieën in kaart kon brengen. Ik heb daarom in eerste instantie inductief gecodeerd op basis van open codes. Waarbij ik de codes enkel heb ondergebracht in een van drie categorieën voor enig overzicht: context gebiedsprocessen (Bijlage 2), vormen van sturing (Bijlage 2) en omgangsstrategieën (Bijlage 3). Voor de laatste twee van de categorieën heb ik de citaten van elke code getoetst aan de in hoofdstuk 2 opgestelde sturingsvormen en omgangsmanieren met behulp van de operationalisatie-tabel uit paragraaf 3.3. Daarmee heb ik het gros van de codes al gegroepeerd. Doordat ik dit deed op basis van vooraf in de operationalisatie opgestelde dimensies, is deze fase meer een voorbeeld van deductief coderen. Van de overgebleven codes (bij de sturingsvormen waren er geen overgebleven codes, maar bij de manieren waarop ambtenaren omgaan met sturing wel) heb ik zelf extra groepen opgesteld (zie paragraaf 4.3.1).

In de laatste fase van de data-analyse heb ik op basis van de codes die betrekking hadden op het omgaan met sturing een typologie opgesteld. Kluge (2000) heeft een 4 fasen model opgesteld om systematischer typologieën te ontwikkelen. In fase 1 ontwikkelt de onderzoeker dimensies op basis waarvan de onderzoeker onderscheid kan maken tussen de types. In paragraaf 4.3.2 licht ik de afwegingen toe op basis waarvan ik heb besloten om bepaalde factoren te beschouwen als mogelijke dimensie. In fase 2 groepeerde de onderzoeker de data op basis van de verschillende dimensies om tot alle mogelijke groepen te komen. In fase 3 bekijkt de onderzoeker kritisch naar de verschillende groepen om tot reductie te komen. De types moeten namelijk ook worden begrepen, en dus betekenisvol zijn (Kluge, 2000). In deze fase wordt het aantal dimensies gereduceerd om tot een betekenisvolle indeling te komen. Ook mijn afwegingen in fase drie heb ik uitgewerkt in paragraaf 4.3.2 om navolgbaar te handelen. De dimensies die voortkwamen uit deze afweging heb ik gebruikt om de codes die betrekking hadden op hoe projectleiders omgaan met sturing opnieuw te coderen. In Bijlage 3 zijn de codes ingedeeld op basis van de 11 acties uit paragraaf 4.3.1 en zijn gekleurd op basis van de ontwikkelde typologie. Alle codes konden uiteindelijk worden ondergebracht onder één van de ontwikkelde typen (zie Bijlage 3). In de laatste fase worden de geconstrueerde types gekarakteriseerd met een duidelijke naam. Dit heb ik gedaan in paragraaf 4.3.3.

Met het verstrekken van een heldere toelichting en het bieden van transparantie over mijn interpretaties van de codes in Bijlage 3 vergroot ik de betrouwbaarheid van dit onderzoek, omdat de stappen uit het onderzoek navolgbaar zijn en de denkstappen zijn te volgen (Bryman, 2016). Betrouwbaarheid richt zich in eerste instantie op herhaalbaarheid. Herhaalbaarheid is echter lastig te realiseren binnen kwalitatief onderzoek, omdat daarin een grote mate van interpretatie

plaatsvindt. Daarom is navolgbaarheid in dit onderzoek het streven. Tegelijkertijd zit ook daar een limiet aan. Het geven van een schriftelijke toelichting waarin ik van elke code in Bijlage 3 zou aangeven waarom deze past binnen het type waaraan ik deze code heb toegeschreven zou dit onderzoek te langdradig maken. Dit heb ik geprobeerd zo veel mogelijk te ondervangen door de codes in Bijlage 3 zo uitgebreid mogelijk op te schrijven, zodat de lezer kan meedenken hierover.

3.6.2 Omgang met data en privacy

In deze paragraaf licht ik toe hoe ik de privacy van de respondenten heb beschermd en beschrijf ik hoe ik hen heb geïnformeerd over de manier waarop ik met hun data ben omgegaan. Hiërarchische sturing kan voor sommigen een gevoelig onderwerp zijn, zeker als je als respondent zelf in de betreffende organisatie werkzaam bent. Om deze reden heb ik er ook voor gekozen om – gezien de relatief kleine groep medewerkers waaruit de respondenten zijn gekozen – niet expliciet aan te geven welke respondenten afkomstig zijn van welke afdeling. Zoals beschreven in paragraaf 3.3.4 beschouw ik de gebiedscoördinatoren en projectleiders als één groep, dus is dit ook niet strikt noodzakelijk.

Om de veiligheid van de data te garanderen, heb ik de audio-opnames van de interviews geanonimiseerd bewaard op een offline SSD-kaart. Gezien ik in de data-analyse geen gebruik maak van een analysemethode waarbij het langdurig bewaren van de opnames relevant is (bijvoorbeeld vanwege intonatie), heb ik de opnames na het voltooiën van de transcripten verwijderd. De transcripten zal ik verwijderen van mijn eigen computer na de beoordeling van deze scriptie. Deze zullen wel nog maximaal twee jaar intern worden bewaard bij de Universiteit Utrecht zoals universiteitsbeleid voorschrijft.

Voor aanvang van elk interview heb ik de respondenten geïnformeerd over de manier waarop wordt omgegaan met de vergaarde data. Dit deed ik aan de hand van een ‘informed consent’ formulier (zie Bijlage 4). Respondenten konden op elk moment voor publicatie van het onderzoek hun deelname intrekken. Verder heb ik hen geïnformeerd over de mate waarin de data herleidbaar is naar de respondent in kwestie. Voor transcripten geldt namelijk dat volledige anonimiteit zoals bij een multiple-choice vragenlijst niet is te garanderen. Hoewel ik in dit onderzoek en in de transcripten geen persoonsgegevens verstrek, geldt dat identificatie van personen ook kan plaatsvinden op basis van indirecte ‘identifiers’ in combinatie met andere informatie (Universiteit Utrecht, z.d.). Een voorbeeld hiervan kan geboorteplaats zijn of beroep. In dit onderzoek geef ik het beroep van de respondenten weer en de organisatie waar zij werkzaam zijn, waardoor de respondenten uit een kleine groep afkomstig zijn. Daarnaast kan de woordkeuze of de aangehaalde voorbeelden van respondenten iets zeggen over zijn of haar identiteit. Vandaar dat ik spreek van gepseudonimiseerde data, waarbij de in hoofdstuk 4 gebruikte cijfers om de respondenten aan te duiden de pseudoniemen betreffen. Ik heb alle respondenten bij het doorspreken van het informed consentformulier uitgebreid over deze risico’s geïnformeerd.

4. Resultaten

Dit hoofdstuk bestaat uit 3 delen. In het eerste deel ga ik in op de positie van ambtenaren van de provincie ten opzichte van de interne hiërarchie. Vervolgens ga ik in 4.2 in op de verschillende manieren waarop hiërarchische sturing van ambtenaren die deelnemen aan netwerk-samenwerkingen voorkomt bij de provincie Utrecht. Tot slot werk ik in de laatste paragraaf toe naar een typologie van omgangsstrategieën. Daarvoor zal ik eerst elf acties die ambtenaren ondernemen als zij te maken krijgen met sturing omschrijven. Vervolgens omschrijf ik welke overeenkomsten daarbinnen te vinden zijn en gebruik ik deze als basis voor de typologie.

4.1 De positie van projectleiders ten opzichte van leidinggevend en bestuurders

In hoofdstuk 2 liet ik zien dat er verschillend wordt gedacht over de vraag of hiërarchische sturing binnen een netwerksamenwerking legitiem is, en dat de positie van de ambtenaar ten opzichte van de interne hiërarchie dan ook sterk afhankelijk is van de ideeën die binnen de organisatie bestaan over het sturen van netwerksamenwerkingen. Verder liet ik zien dat deze positie ook afhankelijk van de manier waarop de netwerksamenwerking is ingericht. In dit hoofdstuk breng ik beide aspecten voor de provincie Utrecht in beeld door antwoord te geven op deelvraag vier: *Welke positie ten opzichte van de interne hiërarchie hebben ambtenaren van de provincie Utrecht in de gebiedsprocessen waar zij namens de provincie aan deelnemen?* Ik omschrijf eerst de werkzaamheden van projectleiders in gebiedsprocessen en geef ik de verantwoordingsstructuur weer waar zij zich in begeven. Vervolgens ga ik in op hoe projectleiders kijken naar sturing, om daarmee vanuit hun perspectief iets te kunnen zeggen over de ideeën die in de organisatie bestaan over sturing.

4.1.1 Taken van projectleiders

Projectleiders AVP en gebiedscoördinatoren Stikstof (beide vanaf nu afgekort als projectleiders) vervullen binnen gebiedsprocessen een centrale rol. Zij geven uitvoering aan beleid door in een gebiedsproces met partijen in het gebied tot overeenkomsten en plannen te komen. Doordat partijen verschillende belangen hebben is dit een lastig proces (Respondent 6):

“Als projectleider ben je de centrale figuur. Alles wat beleid bedacht heeft moet je zien gerealiseerd te krijgen in het landelijk gebied. En vanuit het landelijk gebied komen er allemaal wensen en criteria terug naar mij toe om dat te kunnen realiseren. Dus alles komt bij jou samen. Alle leuke dingen, maar ook alle ellende die daarbij hoort.” (Respondent 6)

Afhankelijk van de fase waarin een project zit, voeren projectleiders andere taken uit. Wanneer er nog geen projectplan bestaat zijn zij vooral bezig met het organiseren van samenwerking om tot beleidsuitvoering te komen. Dit wordt ook wel procesmanagement genoemd (Respondent 9, 12):

“Er liggen bepaalde opgaven en met elkaar denk je na over: wat gaan wij dan nu concreet doen de komende jaren? En dat proces organiseer ik. ... Procesmanagement is eigenlijk uitvoering geven aan het beleid. Of dat nou over stikstof gaat of over andere dingen. Maar dat wil je buiten in een gebied uitvoeren. Visievorming is ook een soort van uitvoeren. Alleen dat is wel wat anders dan uitvoeren met een hijskraan.” (Respondent 12)

Wanneer deze plannen concreter worden gaan projectleiders uitvoering geven aan deze projecten. Dit houdt in dat zij projectplannen schrijven, vergaderingen voorbereiden, voortgangsrapportages opstellen en financiën, vergunningen en aanbestedingen regelen (Respondent 3, 8, 14):

“Ik ben projectleider ... mijn rol is dat ik eerst het projectplan schrijf. Dus ik ben met een stakeholder-analyse bezig. Welke partijen zijn betrokken, met wie moet ik samenwerken en welke belangen spelen er? ... Want Nederland is nogal drukbezet, dus het is heel onhandig

om elkaar in de weg te zitten, zeker als overheden. ... Dan ga ik dus mijn projectplan schrijven, mijn planning maken en de financiën regelen. En vervolgens is het ook een team samenstellen, dat je mensen erbij hebt die je nodig hebt. Dat kunnen technische mensen zijn of ecologen. En dan heb je nog je contractmanagement, dus dat moet je ook regelen ... En dan als het projectplan is goedgekeurd ga ik echt met het team aan de slag in het gebied. En dan gaan we dus een ingenieursbureau inhuren vaak, voor een uitwerking, voor de analyse, we gaan bodemonderzoeken doen. Dus wat ben je als projectleider? Je bent eigenlijk degene die het allemaal aanstuurt.” (Respondent 8)

Maar ook taken in het gebied, zoals het voeren van keukentafelgesprekken met omwonenden en/of boeren (Respondent 2, 7, 8), het langsgaan bij partnerorganisaties (Respondent 3, 9) en het deelnemen aan vergaderingen met partnerorganisaties (Respondent 2, 3):

“Ik heb een project waar ik met de direct aanwonenden allemaal keukentafel gesprekken heb gevoerd.” (Respondent 7)

“En dan heb ik een projectgroep met de ambtenaren van de gemeente en het waterschap, enz.” (Respondent 3)

4.1.2 Verantwoordingsstructuren

Wanneer projectleiders een gebiedsproces uitvoeren, krijgen zij te maken met interne en externe actoren waar zij verantwoording aan moeten afleggen of rekening mee moeten houden. Deze structuren bieden inzicht in de positie van projectleiders ten opzichte van de interne hiërarchie. Afhankelijk van de fase waarin een project zit, zijn de overleggen met deze actoren anders georganiseerd. Bij een eerste verkenning in een gebied moet nog worden bepaald wie er deelnemen aan een project en wie er daarbij meebeslist en meefinanciert. Deze overleggen zijn dan minder formeel vastgelegd (Respondent 2, 7, 12):

“In de projectfase weet je wat je gaat doen en dan ga je een aannemer zoeken en dan ga je aan het werk, even heel plat gezegd. ... de gebiedscoördinatoren voor stikstof zitten daarvoor. Meestal noemen we dat procesmanagement, omdat je eigenlijk nog met elkaar gaat nadenken over wat je wil gaan doen met elkaar en hoe je dat wil gaan doen. ... Maar ook bij de projectleiders AVP heb je daar wel verschil in. Sommigen zitten wat meer met hun project echt in een uitvoeringsfase en anderen zitten weer net iets ervoor. Het is niet zwart-wit.” (Respondent 12)

Voor de projectleiders die verder in een uitvoeringsfase zitten, is voor elk project apart vastgelegd hoe deze overleggen zijn georganiseerd (Respondent 2, 8, 12). Wel zijn er duidelijk overeenkomsten te onderscheiden in de projecten die in latere fases zitten. In Figuur 2 heb ik deze versimpelde structuur weergegeven. Projectleiders leggen veel nadruk op een aantal van deze overleggen (Respondent 2, 3, 5, 6, 11, 14). Een daarvan is de projectgroep. Dit is een ambtelijk overleg waar het project wordt gepland en waar belanghebbenden aanschuiven. De projectleider neemt hier zelf aan deel:

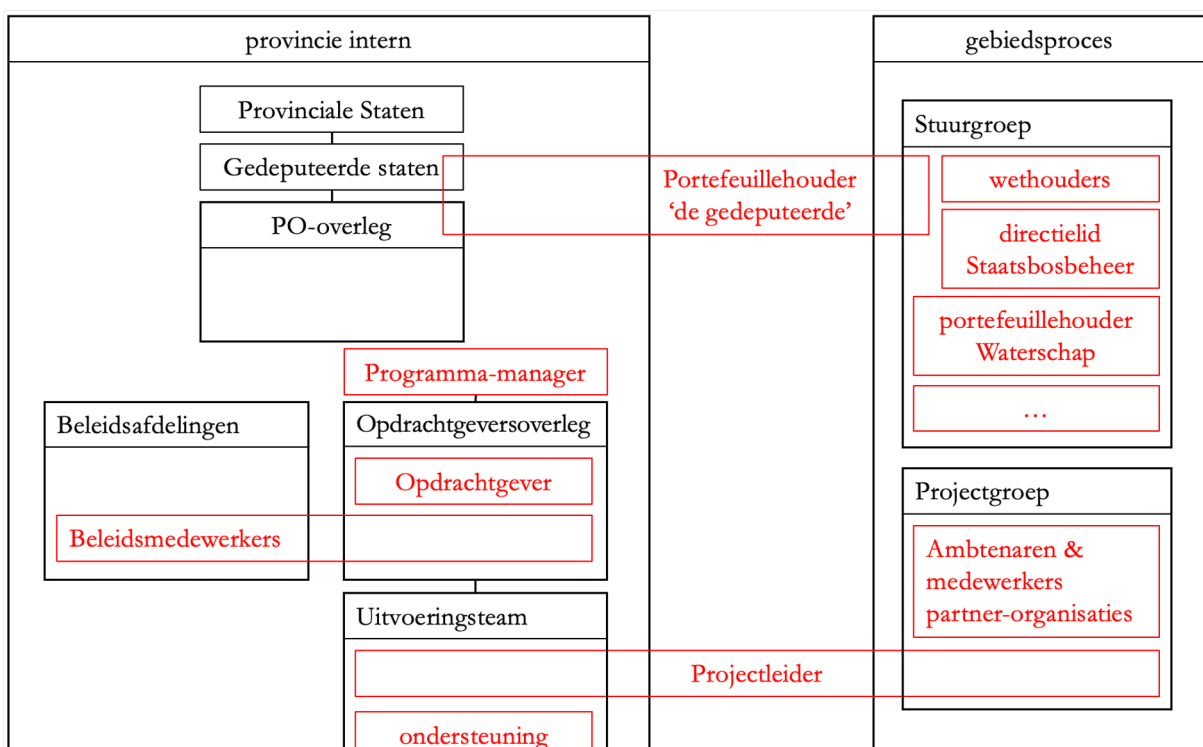
“Geen enkel project is hetzelfde. Ik heb bijvoorbeeld extern een projectgroep, daar zit bijvoorbeeld de gemeente in, daar zit het waterschap in, daar kunnen eventueel belangenverenigingen aanschuiven. Daarin kijken we dan hoe dat plan eruit moet komen te zien.” (Respondent 2)

Een ander belangrijk overleg is de stuurgroep. Dit vaak een bestuurlijk overleg – bij kleinere projecten kan het ook alleen een ambtelijk opdrachtgeversoverleg zijn (Respondent 5, 8) – waarin bestuurders van de verschillende gebiedspartijen formele beslissingen nemen over het gebiedsproces:

“Met de samenwerkende partners spreken wij meestal af in een overeenkomst wie waar verantwoordelijk voor is, wie welke kaders heeft en ook hoe wij onze bestuurlijke structuur daarin neerzetten. In die overeenkomst zit vaak ook een opdrachtgevers overleg en een stuurgroep waarin bestuurders zitten.” (Respondent 8)

Figuur 2

Versimpelde weergave van verantwoordingsstructuur van projectleiders



Noot. Op basis van uitspraken van respondent 2, 3, 5, 6, 11, 13. In het zwart staan teams of vergaderingen aangegeven. In het rood staan betrokken personen aangegeven.

Verder is er ook intern een verantwoordingsstructuur aanwezig. Deze is hiërarchisch opgebouwd. Formeel is de portefeuillehouder landelijk gebied uit Gedeputeerde Staten bestuurlijk opdrachtgever. De programmamanager (afdelingshoofd) is ambtelijk opdrachtgever. De opdrachtgever is dus eigenlijk formeel gedelegeerd opdrachtgever:

“Als er eenmaal een opdracht is om een gebiedsproces te starten met verschillende projecten dan ligt dat binnen de bevoegdheid van de programmamanager. En als er echt grote afwijkingen zijn van de opdracht, dan koppelen we dat terug naar de gedeputeerde. ... De programmamanager is in feite de opdrachtgever en wij [opdrachtgevers] zijn dan de gedelegeerd opdrachtgever.” (Respondent 14)

Omdat de gedeputeerde ook nog een actieve rol heeft binnen de stuurgroep is het wel zo dat zij vaak actiever betrokken is bij de voortgang binnen het gebiedsproces: “*Ik heb heel veel contact met de gedeputeerde*” (Respondent 3). Wanneer politieke zaken spelen, kunnen projectleiders gevraagd worden om in het wekelijks portefeuillehouders-overleg (PO-overleg) met de gedeputeerde aan te schuiven (Respondent 3, 8, 14). Over de rol van Provinciale Staten werd over het algemeen gezegd dat zij minder direct betrokken zijn bij de uitvoering van gebiedsprocessen (Respondent 6, 12):

“*En Provinciale Staten? Zijn zij betrokken bij de uitvoering? Nee. Zij krijgen alleen maar de mededeling over de voortgang en dan vooral over de lijnen en niet per deelgebied. Per project worden zij eigenlijk nauwelijks betrokken.*” (Respondent 6)

Sommige projectleiders omschreven ook dat beleidsafdelingen aanhaken als opdrachtgever bij een project, waardoor een ‘opdrachtgeversoverleg’ ontstaat (Respondent 3, 5, 7):

“*Ja, ik heb een interne opdrachtgever boven mij. We hebben iemand van de beleidsafdeling betrokken, dus die bij het uitwerken van het plan is geweest. Die is aangehaakt om te kijken of de doelstellingen daar goed in uitkomen.*” (Respondent 7)

4.1.3 Ideeën van projectleiders over hiërarchische sturing

Er zijn veel verschillen in hoe de mate van sturing wordt ervaren door projectleiders. Sommigen projectleiders gaven aan dat zij regelmatig te maken krijgen met sturing: “*we werken in een politieke organisatie, dus dat betekent dat je gestuurd wordt.*” (Respondent 13). Terwijl anderen juist moeite hadden om met voorbeelden te komen van sturing: “*nee, tot dusver niet, hooguit van: hé onderzoek dit nog eens nader.*” (Respondent 2). In ieder gesprek kon ik echter wel voorbeelden terug horen van situaties waarin sturing plaatsvond, ook wanneer respondenten dit zelf niet direct zo ervoeren. Projectleiders omschreven vaak dat zij vooral in staat moeten zijn om uit te leggen waarom dingen anders lopen dan verwacht. Projectleiders hebben dus weldegelijk ruimte om hun eigen ideeën en koers te varen, maar zij dienen hier wel intern draagvlak voor te behouden (Respondent 2, 3, 6, 8, 12, 14):

“*De gedeputeerde heeft maar één belang. Die wil resultaat. En het resultaat was helder omschreven. Dus ik moet vooral onderbouwen waarom ik het niet ga halen... Dit is niet gelukt, of dit gaat niet lukken. Reden waarom. ... En dan krijg je soms wel op je kop. ... op je kop is natuurlijk een beetje flauw, maar dat het onvolledig is, of niet goed herleidbaar is voor haar. Of dat het toch sneller moet. Ja, en dan heb je daar het gesprek over.*” (Respondent 8)

“*Je hebt zoveel belangen waar je rekening mee moet houden en dat zal altijd wel eens ergens schuren. En heel veel collega’s hebben daar ook wel begrip voor, dat er op een gegeven moment een keuze gemaakt moet worden. Als je die weloverwogen maakt, dan kan je het ook goed uitleggen. Dat is dan vaak het gesprek dat je hebt.*” (Respondent 2)

Opvallend is verder dat sommige projectleiders aangaven dat gebiedspartners sturing vaak zien als iets normaals. In die zin is het idee dat provincieambtenaren door externe partijen worden gezien als ‘de provincie’ niet volledig accuraat. Dit komt ook omdat de waterschappen en de gemeenten zelf ook werken met politiek verantwoordelijken, maar ook omdat het veel mensen bekend zijn met de bestaande bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen (Respondent 3, 12):

“*Je hebt een projectgroep [ambtelijk overleg tussen deelnemende organisaties aan het gebiedsproces] met mensen die allemaal het beste willen en die vinden dat ze heel wat*

mandaat hebben, maar alles moet gewoon aan alle kanten even gecheckt worden. Dus die zijn het allemaal wel gewend, want die hebben hetzelfde. (Respondent 3)

“Tegelijkertijd weten een heleboel mensen in Nederland wel dat uiteindelijk een wethouder of een directeur degene is die erover gaat. Dat krijg je ook wel eens te horen van: ja, maar jij gaat helemaal niet over, dus waarom zit ik niet met de Gedeputeerde aan tafel?” (Respondent 12)

4.2 Hiërarchische sturing van ambtenaren gedurende gebiedsprocessen

In deze paragraaf geef ik antwoord op deelvraag vijf: *Met welke vormen van interne hiërarchische sturing hebben ambtenaren van de provincie Utrecht die deelnemen aan netwerksamenwerkingen te maken?* In deze paragraaf zal ik verschillende vormen van sturing langslopen. Daarbij behandel ik de vier vormen van sturing uit hoofdstuk 2 die ik heb geobserveerd aan de hand van de operationalisatie zoals weergegeven in hoofdstuk 3 en geef ik aan of en hoe deze vormen van sturing terugkomen in de uitspraken van projectleiders. Op basis van de data heb ik geen nieuwe vormen van hiërarchische sturing gevonden die niet onder te brengen waren in deze vier vormen.

4.2.1 Stopzetten van de netwerksamenwerking

Geen van de respondenten had ervaringen waarbij (deelname aan) een netwerksamenwerking werd stopgezet. Bij het zoeken op de signaalwoorden ‘stopzetten’, ‘mandaat ingetrokken’, ‘ongeschikt’ en ‘politiek gevoelig’ kwamen geen uitspraken naar voren die duiden op situaties waarin gebiedsprocessen waren stopgezet. Eén respondent had wel een uitspraak die duidde op een gebiedsproces waar deze respondent zelf niet onderdeel van was, maar wat wel binnen provincie Utrecht heeft gespeeld waarbij het gebiedsproces enorm lang stillag: *“In de {...} polder heeft het 10 jaar stilgelegen. Dat wil ik hier niet.”* (Respondent 3). Hier ben ik tijdens het gesprek niet verder op ingegaan, omdat ik de resultaten baseer op de ervaringen van projectleiders in hun eigen werk. De projectleider in kwestie heeft zelf niet met deze sturing te maken gehad, waardoor de strategieën en motivaties achter deze strategieën niet te achterhalen zijn. Veel van de respondenten gaven ook expliciet aan dat zij hier niet mee te maken hebben gehad (Respondent 2, 5, 7, 8, 12, 14). *“Ja, ik heb nog nooit een probleem gehad daarmee [acceptatie van wijzigingen van plannen bij Gedeputeerde Staten].”* (Respondent 8).

4.2.2 Uitkomsten van netwerksamenwerking blokkeren

Wel waren er drie respondenten met verhalen die duiden op situaties waarin uitkomsten van netwerksamenwerkingen niet werden geaccepteerd. Zij vertelden over situaties waarin interne actoren – Gedeputeerde Staten en beleidsafdelingen – uitkomsten van gebiedsprocessen in twijfel trokken of bestreden (Respondent 3, 6, 12):

“Ik heb wel een keer eerder in een ander project meegemaakt dat ik dacht dat we er waren voor de kerst. En dat ik net voor de kerst de gedeputeerde aan de telefoon had en die zei van: nou, dit gaan we toch maar niet doen. En politiek-bestuurlijk snapte ik dat helemaal, maar voor mijzelf was dat natuurlijk wel shit, want ik had net alles afgerond en ik was klaar.” (Respondent 12)

Naast dat het vervelend kan zijn voor de voortgang van een project, kan het ook de positie van projectleiders in het gebied verzwakken: *“De andere gedeputeerde ging mee in het verhaal ... dat verzwakt mijn positie.”* (Respondent 6).

4.2.3 Verwachtingen opleggen aan onderhandelaar

Verschiedende projectleiders gaven aan te maken te krijgen met verwachtingen vanuit actoren intern in de organisatie (Respondent 3, 8, 12). Eén projectleider noemt het PO-overleg als voorbeeld

waarop verwachtingen worden uitgesproken. De gedeputeerde wil graag dat er resultaten worden behaald. De gedeputeerde legt daarom ook verwachtingen op en wil op de hoogte worden gehouden:

“De gedeputeerde heeft maar één belang. Die wil resultaat. En het resultaat was helder omschreven. Dus ik moet vooral onderbouwen waarom ik het niet ga halen... Dit is niet gelukt, of dit gaat niet lukken. Reden waarom. ... En dan krijg je soms wel op je kop. ... op je kop is natuurlijk een beetje flauw, maar dat het onvolledig is, of niet goed herleidbaar is voor haar. Of dat het toch sneller moet. Ja, en dan heb je daar het gesprek over.” (Respondent 8)

Verder geldt voor beleidsmedewerkers dat zij wel graag hun belangen goed vertegenwoordigd willen zien. Twee projectleiders gaven daarbij wel aan dat dit meer gaat om verzoeken dan directe sturing, als projectleider heb je ook de ruimte om keuzes te maken (Respondent 2 en 12):

“Natuurlijk proberen de mensen van de provincie ook kleuring te geven aan zo'n gebiedsplan en zijn ze soms tevreden en soms niet. Ja dat hoort erbij. Over het algemeen snappen de mensen hier intern wel heel goed dat je met elkaar iets moet voor elkaar boksen. ... Maar iedereen probeert natuurlijk toch zijn of haar deelonderwerp daar goed in vertegenwoordigd te zien.” (Respondent 12)

Verder krijgen projectleiders te maken met verwachtingen in de vorm van doelstellingen. Deze zijn echter ook niet altijd zo vast als vooraf vastgesteld in het projectplan (Respondent 4, 6):

“En als ik dan met het gebied terug naar de beleidskant ga van joh, 50 hectare lukt niet maar 25 wel, en dan mag je in je handjes knippen. Dan kan ik het ook echt realiseren. Dan heb ik een beter verhaal aan weerskanten.” (Respondent 6).

4.2.4 *Gevraagde Sturing*

Meerdere respondenten gaven voorbeelden waarbij er door gebiedspartners werd gevraagd om sturing (Respondent 4, 9, 13). Gebiedspartners hebben behoefte aan duidelijkheid over wat de provincie wil behalen in het gebied. Als deze kaders niet helder zijn dan wordt dat aan de projectleider meegegeven:

“Het is heel belangrijk om met de boodschap te komen wat er moet gebeuren [richting het gebied]. ... Als jij niet duidelijk kunt zijn over de doelen die gerealiseerd moeten worden dan denken de gebiedspartners ook: ‘ja, wat kom je hier eigenlijk doen!’” (Respondent 9)

Projectleiders hebben niet expliciet aangegeven dat zij met deze verzoeken naar de interne opdrachtgever, beleidsafdelingen of gedeputeerde teruggaan, maar het is niet ondenkbaar dat gevraagde sturing van gebiedspartners tot gevolg heeft dat projectleiders zelf om meer sturing intern gaan vragen om deze kaders duidelijk te krijgen. Zeker omdat een aantal projectleiders wel duidelijk behoefte aan kaders (Respondent 4, 6, 12). “*Ik wil als projectleider eigenlijk gewoon een heldere opdracht hebben*” (Respondent 4). En omdat meerdere projectleiders vragen om sturing in situaties waar duidelijkheid nodig is (Respondent 4, 6, 12):

“Het kan ook een keuze zijn om keuzes dan maar expliciet voor te leggen. Want daar gaat het bestuur of de politiek over, daar gaan wij niet over.” (Respondent 12)

4.3 Omgangsstrategieën van projectleiders

In deze paragraaf geef ik antwoord op deelvraag zes: *welke strategieën passen ambtenaren van de provincie Utrecht toe wanneer zij omgaan met interne hiërarchische sturing gedurende gebiedsprocessen?* Dit zal ik doen aan de hand van bevindingen uit de interviews. Ik zal daarbij een driedelige structuur aanhouden. Eerst beschrijf ik in hoeverre de acties zoals beschreven in paragraaf 2.3 en geoperationaliseerd in paragraaf 3.4 overeenkomen met de gevonden resultaten en of er mogelijk nog aanvullende acties zijn waargenomen. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 zijn de acties pas een strategie te noemen wanneer een duidelijk patroon in handelen merkbaar is. Om tot concrete strategieën te komen, ga ik in deel twee in op de variatie tussen de acties van projectleiders en de achterliggende gedachten hierbij die naar voren kwam tijdens de dataverzameling om tot een clustering te komen van de acties en achterliggende strategieën te kunnen schetsen. Deel twee zal ik afsluiten met het benoemen van de meest uitgesproken variabelen die dienen als dimensies bij het opstellen van de typologie. Als afsluiting zal ik de typologie van omgangsstrategieën presenteren en van toelichting voorzien.

4.3.1 Omgaan met sturing in gebiedsprocessen

In hoofdstuk 2 besprak ik een zevental acties die ambtenaren kunnen toepassen als zij met sturing te maken krijgen. Gedurende de interviews hebben de projectleiders omschreven hoe zij omgingen met sturing in de gebiedsprocessen waar zij aan deelnemen. In deze gesprekken kwamen veel van deze acties terug. Ook waren er projectleiders die andere manieren om met sturing om te gaan beschreven, ook deze zal ik in deze paragraaf behandelen.

Opvolgen van sturing

Meerdere respondenten gaven aan dat zij sturing van opdrachtgevers en gedeputeerden opvolgden. Daarbij werd deze sturing in de meeste gevallen actief gezocht (Respondent 4, 6, 7, 8, 12). Dit had vooral te maken met het feit dat soms moet worden afgeweken van de plannen zoals beschreven in het projectplan. Deze wijziging vraagt dan ook om afstemming met projectleiders of (afhankelijk van het project) met de gedeputeerde (Respondent 7, 8):

“We hebben de kaders scherp in een overeenkomst opgeschreven. Als we daarvan afwijken, komen we terug. Of als we daarvan bijna gaan afwijken, bijvoorbeeld als we merken dat de risico’s oplopen. Dan komen we terug bij de gedeputeerde en vragen we advies, toestemming, nieuwe scope, dat soort dingen.” (Respondent 8)

Verder gaven projectleiders aan soms keuzes voor te leggen aan opdrachtgevers en de gedeputeerde omdat zij vinden dat het nemen van besluiten buiten hun rol valt (Respondent 4, 7, 12, 13):

“Dit is niet mijn rol. Jij bent opdrachtgever. Ik loop hier tegen een knelpunt aan, ik kom er niet uit, dan ben jij aan zet om daar wat over te vinden.” (Respondent 4)

Tot slot heeft het volgen van sturing ook consequenties in het gebied. Een wijziging van doelstelling heeft namelijk tot gevolg dat bestaande plannen moeten worden gewijzigd. Dit kan als vervelend worden ervaren door gebiedspartners, maar ook door ambtenaren die deze boodschap moeten verkondigen:

“Hoe ga je om met dingen die in het gebied spelen die vooraf niet zijn voorzien? ...Eerst gaan we terug naar de beleidsafdeling, naar de politiek van: hoe moeten wij daar invulling aan geven? En wat is het kader? Wat is de speelruimte die je krijgt daarin? Op basis daarvan ga je weer terug naar het gebied van: ‘oké: we moeten helaas...’, want daar gaat het vaak om. We moeten helaas een ander plan maken, want het beleid is anders geworden.” (Respondent 6)

Verantwoordelijkheid voor besluiten leggen bij interne leidinggevenden

Drie projectleiders gaven aan dat zij wel eens ervoor kiezen om de verantwoordelijkheid van besluiten van zich af schuiven, zeker als deze besluiten het proces een richting op sturen die als onwenselijk of vervelend wordt gezien door gebiedspartners (Respondent 4, 6 en 9). Het voordeel hiervan is dat zij daardoor in staat zijn om zelf niet als de verantwoordelijke te worden gezien:

“En dan vind ik het ook nog wel eens makkelijk om te zeggen, jongens, dat is niet mijn keuze, maar er is een keuze van de organisatie of van een bepaald beleidsveld die er ook wat van te zeggen heeft. En dit is de keuze die gemaakt is. Daar heb ik het ook maar mee te doen.” (Respondent 4)

Een reden waarom het als projectleider begrijpelijk is om niet de volle verantwoordelijkheid te nemen voor besluiten, is omdat je daarmee kunt laten zien dat je loyaliteit bij het gebied ligt. Er liggen grenzen aan wat je als projectleider kunt besluiten – vandaar dat er soms door anderen intern besluiten worden genomen die ongunstig zijn voor netwerkpartners – en dit moet je ook expliciet benoemen, maar het tonen van loyaliteit naar gebiedspartners helpt om tot resultaten te komen. Dit heeft alleen wel tot gevolg dat je als ambtenaar in een spagaat terecht komt. Maar omdat je werkt op basis van vrijwilligheid zal je toch het project een voor hen gunstige richting op moeten laten bewegen:

“Als je iets in een gebied wilt bereiken, moet je ook heel erg de kant van het gebied kiezen. Wat dus niet wil zeggen dat je absoluut moet doen wat ze zeggen, dat is weer iets anders. Want je moet heel duidelijk zijn in wat je wel voor ze kunt doen en wat je niet voor ze kunt doen, maar je loyaliteit moet bij het gebied liggen. ... Ze merken het als dat zo is. Dan krijg je dingen voor elkaar. ... Dat kun je als provinciaal ambtenaar ook doen. Maar het kan er wel toe leiden dat je wat vaker in een spagaat terecht komt, juist omdat je wel in die provinciale organisatie zit en je dus directer kunt worden aangesproken op wat je wel en niet doet. ... Je werkt eigenlijk altijd op basis van vrijwilligheid. Dus je moet een aantrekkelijk verhaal hebben om mensen stappen te laten zetten.” (Respondent 9)

Informatie achterhouden

Er waren geen projectleiders die aangaven bewust informatie achter te houden voor opdrachtgevers, stuurgroepen of gedeputeerden om daarmee sturing te voorkomen. Wel was er één opdrachtgever die aangaf dat het soms niet altijd noodzakelijk is om de gedeputeerde te betrekken en dat hierin veel variatie is afhankelijk van welke ambtenaren betrokken zijn:

“Het kan veel tijd vragen om al die PO-stukken te maken om de gedeputeerde te informeren. En soms moet je de vraag stellen: is het noodzakelijk om de gedeputeerde zo gedetailleerd te informeren en te betrekken bij allerlei inhoudelijke zaken? En zou het niet veel meer op hoofdlijnen moeten doen? ... Ik probeer ook eerlijk gezegd zo min mogelijk stukken in het PO te brengen. En sommige anderen vinden het prachtig om bij de gedeputeerde aan tafel te zitten, om hun stukken aan te leveren. Nou, we proberen het binnen de deuren op te lossen.” (Respondent 14)

Ook waren er projectleiders die aangaven dat zij graag een eigen mandaat willen over de opdracht, omdat het veel tijd kost om te overleggen met politici. Daarbij is afstemming met stuurgroepen en opdrachtgevers wel nog steeds aan de orde (Respondent 4, 5, 6):

“Ik wil als projectleider gewoon een heldere opdracht hebben, waarvan de opdrachtgever zegt van: ‘ja, hoe je het realiseert, dat is aan jou’... Als je een project draait, wil je gewoon niet voor alle kleinigheidjes naar de gedeputeerde toe... Dus dat probeer je aan de

bovenkant zo goed mogelijk af te regelen. ... Bij AVP was het één groot circus. Daar werd je niet vrolijk door wat je aan werktijd verliest om iets op de agenda van een PO [wekelijks overleg met de gedeputeerde] te krijgen.” (Respondent 4)

Naar gebiedspartners toe wordt er geen informatie achtergehouden. Maar wel kan het voorkomen dat er in het gebied dingen spelen waardoor contact gezocht wordt met de gedeputeerde. Eén projectleider gaf aan dit actief te voorkomen om daarmee te voorkomen dat de gedeputeerde betrokken wordt als er ophef ontstaat:

“Je vertelt dat er iemand kan zijn van buiten de organisatie, in dit geval vanuit de gemeente, die de gedeputeerde kent. Die bellen met elkaar en de gedeputeerde die verandert van gedachte. Hoe ga jij daarmee om? Wat doe je dan? Ik probeer het meestal te voorkomen. Dat vind ik ook een beetje een taak van de projectleider. Die gedeputeerde heeft het hartstikke druk... Als ik denk van: ‘oh, dit wordt lastig’, dan ga ik daar extra aandacht aan besteden. ... Dan ga ik bijvoorbeeld bellen met een boer die dat bestuurlijke netwerk toevallig een beetje snapt en zeg ik: ‘ik kom wel even langs en neem iemand van het waterschap mee, want dan kunnen we nog eens goed bespreken hoe dat nou precies zit, want je hebt er een ander beeld bij.’ ... Dat hij niet denkt: ‘ik moet het hogerop gaan spelen’.” (Respondent 3)

Verantwoordingsprocessen inbouwen

In paragraaf 1 legde ik uit dat veel van de verantwoordingsmomenten al geïnstitutionaliseerd zijn binnen de provincie. Toch waren er wel enkele uitspraken die lieten zien dat sommige projectleiders weldegelijk nadenken over de mogelijkheid om ook op andere manieren zelf verantwoordingsprocessen te organiseren (Respondent 1, 9, 12):

“Je kunt de betrokken ambtenaren gewoon een keer bij elkaar zetten in een vergadering om uit te leggen wat er speelt. Dat daar [in het gebied] tegenstrijdige doelstellingen of belangen liggen en dat daar een oplossing voor gevonden moet worden en dan kijken of je daar samen uitkomt.” (Respondent 9)

Projectleiders kijken verschillend naar de verantwoordingsprocessen. Sommigen zouden graag voorafgaand aan een project een duidelijk mandaat krijgen (ex-ante) zoals ik eerder al liet zien (Respondent 4, 5, 6), terwijl anderen juist meer nadruk leggen op de noodzaak van tussentijdse afstemming (ex-durante) (Respondent 1, 3, 8, 9, 12):

“Het is dan nogal belangrijk dat je ook je opdrachtgevers om de 3, 4 maanden echt even bij elkaar roept. Dit zijn de stappen die we hebben gezet, dit hebben we bereikt, dit zijn de risico's die we zien. Die gaan we zo beheersen. En dan kunnen zij erop inspelen.” (Respondent 8)

Het gesprek aangaan

Veel projectleiders kiezen ervoor om in gesprek te gaan met leidinggevendenden wanneer zij te maken krijgen met sturing. Dat doen zij om verschillende redenen en met verschillende doelen in gedachten. Allereerst doen zij dit om argumenten van gebiedspartners naar voren te brengen bij beleidsmedewerkers en leidinggevendenden. Niet alles is haalbaar en de projectleiders zijn vaak het beste op de hoogte van wat er speelt (Respondent 1,3, 6, 8, 9, 14):

“Ik wil graag dat het complete beeld geschetst wordt. Dat ook het effect wat het buiten heeft meegewogen wordt in het voorstel.” (Respondent 1)

“Het is wel soms onbegonnen werk als je in een gebied van 50 hectare 40 hectare natuur moet realiseren bijvoorbeeld. Als je daarnaast ook nog de opdracht krijgt om draagvlak te creëren daarvoor en het zonder onteigening moet doen, dan zit je wel in een nauwe situatie... Dus ja dan ga je wel terug.” (Respondent 8)

Er wordt ook vaak het gesprek aangegaan met gebiedspartners, zeker wanneer er sprake is van een nieuwe situatie in het gebiedsproces door een intern besluit. Daarbij is het geven van heldere argumenten en uitleg van groot belang (Respondent 6, 7, 9):

“Ik vroeg aan natuurbeleid of mijn opgave er dan nog wel moest komen [nadat er een andere oplossing was bedacht in het gebied]. Ja, dat moest worden gerealiseerd. Dus mijn opgave verandert niet. En dat heb ik dan ook gelijk naar het gebied gecommuniceerd van ... het is nog steeds nodig ... en dit zijn daarvoor de argumenten. En op die manier probeer ik weer mijn positie terug te krijgen.” (Respondent 6)

Preventief informeren

Een van de meest genoemde manieren waarop projectleiders met sturing omgaan is preventie. Ze geven aan dat het mogelijk is om veel conflicten in het gebied te voorkomen door bijvoorbeeld duidelijk aan te geven dat je onder voorbehoud communiceert (Respondent 3, 4, 5, 9, 12):

“In je communicatie richting gebiedspartijen moet je iets terughoudender zijn. Je moet iets meer oppassen dat je niet dingen gaat beloven, waarvan later blijkt dat je dat niet waar kunt maken. Dan moet je dat voorbehoud hebben.” (Respondent 9)

“Je moet sowieso heel erg duidelijk zijn over waarom je langskomt ... Als mensen een vraag stellen en je zegt van: dat neem ik mee. Dan ben je niet heel erg duidelijk in de verwachtingen. ... Tegelijkertijd weten een heleboel mensen in Nederland wel dat uiteindelijk een wethouder of een directeur degene is die erover gaat.” (Respondent 12)

Vooraf communiceren werd ook gedaan om ervoor te zorgen dat er in stuurgroep vergaderingen minder kans is op conflicten of onverwachte wendingen. Door vooraf met allerlei partners in gesprek te gaan over hoe zij kijken naar de beslispunten, is het voor de projectleider mogelijk om controle te houden over het gebiedsproces (Respondent 3, 5):

“Dan hebben we projectgroep en dan bereiden we het [de stuurgroep] voor. ... En iedereen zegt dan ook eerlijk alvast even van: ‘oeh, dit wordt een dingetje...’ Nou, dat is denk ik goed om te weten, want dan kan ik dat alvast aan mijn gedeputeerde meegeven, van nou diegene van waterschap gaat zeggen van...” (Respondent 3)

“Als Mirjam [Sterk] [de gedeputeerde] een afspraak heeft met de voorzitter van de gebiedscoöperatie, dan bel ik even die voorzitter op om hem uit te leggen hoe het zit volgens mij en wat ik denk dat Mirjam gaat zeggen, zodat dat gesprek wat makkelijker loopt.” (Respondent 3)

Projectleiders betrekken ook leidinggevend en beleidsmedewerkers die intern inspraak hebben ook vroegtijdig. Dit heeft twee redenen. Ze hebben expertise die helpt in het proces (Respondent 4, 9, 12) en ze zijn daardoor meer bewust van wat haalbaar is (Respondent 1, 2, 12, 14), waardoor zij minder hard sturen op sectorale doelstellingen:

“Dat gaat twee kanten op. We hebben natuurlijk kennis nodig. Maar door ze [beleidsambtenaren] mee te nemen in dat gebiedsproces, worden ze ook wat meer

deelgenoot van dat proces buiten. En hebben ze wel hun eigen sectorale belang, maar zien ze ook wel steeds meer dat integrale belang wat erin zit. Dus het is een wisselwerking.” (Respondent 12)

Hoe later in het proces medewerkers intern worden betrokken, hoe lastiger het is om nog aanpassingen te doen zonder dat dit vertraging oplevert:

“Dat heb ik dus teruggelegd bij onze collega’s van natuur én landbouw. En dan zie je eigenlijk dat men daar dus niet op reageert. Dan komt er een volgende versie en dan zie je ineens dat het doorgestuurd wordt. ... En toen werd er dus wel gereageerd, tot 2, 3 keer terug. En de consequentie daarvan is, je levert wel input en er werden goede vragen gesteld, maar je mist een stukje kwaliteit, omdat die goede vragen niet vooraf gesteld zijn. Dus je kunt niet alles met goede vragen terugzetten. Je gaat niet terug naar nul. En het andere is dat er op het moment suprême vertraging optreedt. Want het duurt nog vervolgens twee maanden extra voor zo'n rapport dan definitief wordt vastgesteld.” (Respondent 4)

Hiërarchie gebruiken

Projectleiders maken op twee verschillende manieren gebruik van hiërarchie om tot resultaat te komen. Enerzijds door bepaalde provinciale ambities te framen als kaders die sowieso gehaald moeten worden (Respondent 4, 9, 13), vaak omdat dit van hen gevraagd wordt intern. Dit werkt alleen wanneer iedereen deze kaders vasthoudt:

“Dat de collega’s van natuur dan zeggen van: ‘het is een keiharde grens, verder gaan we niet en jullie zijn de uitvoeringsprogramma’s ... ga jij maar het gebied in om het te vertellen.’ Dat ik denk: ho! ... Op het moment dat we die kaders scheppen, ... dan moeten we [daar] ook met zijn allen voor gaan staan. Dan moet ik ook gedekt worden.” (Respondent 13)

Een andere manier waarop hiërarchie wordt gebruikt is door de gedeputeerde in te zetten. De gedeputeerde heeft een bepaald aanzien waardoor deze extern soms meer voor elkaar krijgt (Respondent 1, 6). Maar ook intern wanneer een projectleider te maken krijgt met sturing van opdrachtgevers kan escaleren naar de gedeputeerde een manier zijn om een geschil te beslechten (Respondent 3, 4, 13):

“Je kan ook haar [de gedeputeerde] nog inschakelen en vragen of zij kan proberen wat vlot te trekken. ... De gedeputeerde kan vaak een hobbel uit de weg halen.” (Respondent 1)

“Dan heb je het buiten allemaal geregeld, dan kom je hierbinnen en dan zeggen ze nou nee, doe het toch maar zo. Dan denk ik doe het toch maar zo!! Dit kan nou toch niet meer? Ik praat toch al 3 jaar met die mensen. ... Dat is wel eens frustrerend. *Wat doe jij dan?* Dan ga ik naar de gedeputeerde. Ja, dat is mijn manier. Ja, ik kan nog wel een keer gaan praten, maar escaleren is mijn oplossing.” (Respondent 3)

Neutrale positie innemen

De laatste vier manieren waarop wordt omgegaan met sturing zijn in tegenstelling tot de eerdere omgangsvormen niet direct afkomstig uit de operationalisatie. Dit komt omdat het omgangsvormen zijn die ik niet eerder heb gevonden in de literatuur. De eerst van deze vier manieren waarmee projectleiders omgaan met sturing is het innemen van een neutrale positie of procesrol. Dit kan bijvoorbeeld door anderen het provinciebelang te laten vertegenwoordigen (Respondent 3, 5, 9, 12):

“Wat ik altijd probeer in mijn werk is dat ik een rol heb die min of meer los staat van de provincie. Zodat ik de procesrol kan pakken en dat er iemand anders is die het provinciale belang vertegenwoordigt.” (Respondent 12)

Analyse van belangen

Projectleiders zijn verder erg bewust bezig om zicht te houden op belangen. Het uitvoeren van een analyse wordt regelmatig genoemd als middel om niet tegen onverwachtse ontwikkelingen in het gebied aan te lopen (Respondent 8, 9, 10). Maar ook intern kan een analyse een middel zijn om zicht te houden op belangen die er spelen (Respondent 1, 4, 6, 8, 9, 12):

“Ik ben eigenlijk gewoon een risicoanalyse aan het maken. ... Wat is het probleem? En wie zouden er intern tegenaan kunnen lopen?” (Respondent 8)

“Je wil dingen het liefste zo vroeg mogelijk allemaal weten. Zodat je weet van: nou, dit is het boodschappenlijstje en daar gaan we mee aan de slag. Hoe later in het proces je komt met dit soort dingen, hoe vervelender het wordt. En zeker als het hele ingrijpende dingen zijn. Maar soms is dat ook onoverkomelijk. Ik verwacht bijvoorbeeld bij stikstof dat dat het nog wel even in beweging zal zijn. En tegen de tijd dat we bij stikstof een beetje een idee van wat dit moet het zijn, dan is er ongetwijfeld weer een ander onderwerp – misschien wel water of waterkwaliteit – wat dan toch ook nog weer prominent naar voren geschoven wordt.” (Respondent 12)

Tijd nemen

Ook het nemen van meer tijd is een manier waarop projectleiders omgaan met sturing. Ik heb daarbij drie verschillende motivaties kunnen onderscheiden: tijd nemen om vertrouwen op te bouwen, (Respondent 3, 5, 6, 8, 9), tijd nemen om boosheid te laten wegebben (Respondent 6, 13) en tijd nemen om te zoeken naar win-win oplossingen (Respondent 5). Het gaat hierbij met name om de relatie tussen de projectleider en (groepen) bewoners of boeren in het gebied die betrokken zijn bij het proces:

“Niet voor niets heeft het project 10 jaar geduurd. ... Als je iemand zijn vertrouwen kwijtraakt, dan moet je dat weer opbouwen, dan moet je de tijd nemen.” (Respondent 6)

“Maar meestal betekent dat wel eerst heel veel herrie, heel veel stof en dan rustig op je handen gaan zitten wachten tot de stof neergedaald is. En dan proberen we te komen tot het goede gesprek.” (Respondent 6)

“Als je écht goed naar mensen luistert, als je lang uit dat positionele onderhandelen blijft, denk ik dat er best wel een wederzijds voordeel te vinden is.” (Respondent 5)

Compenseren

Projectleiders proberen te kijken naar manieren om de ‘pijn’ van de betrokken die te maken krijgen met de negatieve consequenties van besluiten in het gebiedsproces te verlichten (Respondent 1, 6, 8). Compenseren wordt eerder toegepast wanneer er sprake is van rigoureuzere uitvoering vanwege politieke druk:

“Het moest. En dat wisten de boeren op een gegeven moment ook... En die konden er niet uitkomen. Ja, dan gaan we toch extra subsidies erbij halen. Dan ga je hand-en-spandiensten doen, omdat je wel weet dat de overheid of het bestuur, de politiek, wil dat dit gaat slagen. Dus dan ga je er wat rigouzeuzer in. Maar meestal beweeg je mee met wat er kan.” (Respondent 1)

4.3.2 Dimensies voor de typologie

Om de stap te zetten naar concrete strategieën wil ik in deze paragraaf verder inzoomen op de factoren die op basis van de resultaten het meest bepalend lijken voor de strategieën die projectleiders kiezen. Deze dienen uiteindelijk als de dimensies voor de typologie. Ik omschreef aan het eind van hoofdstuk 2 een aantal inzichten die wezen op factoren die kunnen motiveren waarom ambtenaren kiezen voor bepaalde strategieën. Ik noemde de 4 verschillende vormen van sturing, of de ambtenaar intern of extern draagvlak zoekt en de wenselijkheid van sturing voor de ambtenaar als potentiële factoren op basis van bestaand onderzoek. Ook kwamen in de elf manieren waarop projectleiders omgaan met sturing aan het begin van deze paragraaf al enige achterliggende motivaties terug. Zo omschreef ik bijvoorbeeld dat projectleiders ervoor kiezen om leidinggevenden en beleidsmedewerkers te betrekken zodat zij daardoor meer het integrale belang zien. Het achterliggende idee is daarmee om begrip te creëren over wat er speelt in het gebied, waardoor sturing ook minder problematisch wordt. Om tot een typologie van de strategieën die ambtenaren toepassen te komen, is het belangrijk om de eerdergenoemde factoren langs te lopen en te bepalen in hoeverre dat deze kunnen gelden als dimensie in de typologie. Ik zal daarom alle mogelijke factoren kort langslopen.

De intensiteit van de sturingsvorm

Bij het zoeken naar dimensies heb ik eerst gekeken naar de vier verschillende sturingsvormen. Op basis van de inzichten uit de literatuur leek de variatie in strategieën te duiden op basis van de sturingsvorm. Rigoureuzere vormen van sturing – zoals het blokkeren van uitkomsten – zouden bijvoorbeeld kunnen leiden tot andere strategieën dan wanneer sprake was van bijvoorbeeld gevraagde sturing. Dit is echter niet eenduidig terug te zien als we kijken naar de elf manieren waarop wordt omgegaan met sturing. Enerzijds komt dit omdat de rigoureuzere vormen van sturing niet vaak voorkwamen. Maar ook geldt dat dezelfde acties soms werden ondernomen in situaties waar andere sturing dreigde voor te komen. Neem ‘preventief informeren’ als voorbeeld. Dit werd gedaan om conflicten en onverwachtse wendingen te voorkomen (Respondent 3, 4, 5, 9, 12), maar ook omdat vraag is naar de expertise van beleidsafdelingen intern (Respondent 4, 9, 12).

Interne actoren

In de eerste gesprekken die ik voerde heb ik gevraagd naar de verschillende actoren binnen de hiërarchie waaraan ambtenaren verantwoording moeten afleggen. Ik dacht dat er mogelijk andere strategieën zouden worden toegepast wanneer ambtenaren te maken kregen met politiek-bestuurlijke verantwoording dan wanneer zij verantwoording moesten afleggen aan leidinggevende ambtenaren. De verschillen tussen de elf acties die door projectleiders worden ondernomen lijken echter niet duidelijk te duiden op basis van dit onderscheid. De resultaten laten namelijk zien dat veel van de ambtelijke sturing gericht is op politieke keuzes. Zo omschreef ik eerder al dat beleidsmedewerkers volgens projectleiders sturen om hun eigen beleidsambities te realiseren, en dat naast beleidsmedewerkers ook ambtelijke opdrachtgevers vooral geïnteresseerd zijn in gebiedsprocessen wanneer er politieke afwegingen plaats dienen te vinden:

“Maar met hen [projectleiders] heb ik [opdrachtgever] twee afspraken gemaakt. Ik wil erop vertrouwen dat als er iets is je mij erbij trekt. Ik ga jullie dus niet continu voor de voeten lopen. En daar waar het strategisch en politiek interessant is, wil ik ervan weten.”
(Respondent 13)

Intern & extern

Wel viel mij bij het analyseren van de data op dat veel van de dingen die projectleiders doen niet zozeer gericht zijn op het intern omgaan met sturing, maar meer bedoeld zijn om extern draagvlak te behouden. Neem het innemen van een neutrale rol, de projectleiders die hier mee kwamen leggen de nadruk op het feit dat dit voor verbinding zorgt tussen de partijen (Respondent 9, 12): “De

gebiedscoördinator heeft nadrukkelijk een trekkende rol, dus die is bezig om partijen bij elkaar te brengen” (Respondent 9). In mijn interpretatie wordt met het innemen van deze neutrale rol gezorgd voor draagvlak ondanks eventuele conflicterende interne sturing, omdat de vertegenwoordiging van het provinciebelang – net als bij het afschuiven van verantwoording – wordt gelegd bij anderen. De projectleider kan daarom met behoud van vertrouwen in gesprek blijven gaan om tot oplossingen te komen. Het onderscheid tussen draagvlak binnen en buiten is niet altijd direct te koppelen aan acties binnen en buiten. Neem ‘het gesprek aangaan’. Projectleiders gaven aan dat zij dit vaak doen omdat zij willen dat de interne actoren horen wat de effecten zijn van het beleid op het gebiedsproces. Dit gesprek heeft daarmee als doel om extern draagvlak te behouden wanneer intern sturing plaatsvindt.

Acceptatie van sturing

De laatst mogelijke dimensie gebaseerd op basis van de inzichten uit de literatuur uit hoofdstuk 2 is de acceptatie van sturing. Ik gaf aan dat er duidelijk onderscheid te maken lijkt tussen acties die bedoeld zijn om sturing te omarmen (opvolgen, verantwoordingsprocessen inbouwen) terwijl andere acties meer gericht lijken op het voorkomen van sturing (preventief informeren, informatie achterhouden, het gesprek aangaan). Er lijkt dus anders te worden gereageerd op sturing wanneer de wenselijkheid daarvan door projectleiders anders wordt beoordeeld. Acceptatie van sturing is niet hetzelfde als zoeken naar intern draagvlak. Een ambtenaar kan sturing accepteren als een gegeven, maar alsnog een strategie toepassen waarmee extern draagvlak wordt gezocht, bijvoorbeeld door de besluiten vanuit de interne hiërarchie buiten zichzelf te plaatsen. Daarmee kan het vertrouwen van externe partijen behouden blijven, terwijl tegelijkertijd ruimte bestaat om de ambities vanuit de provincie aan te passen.

Fase van het gebiedsproces

Ik heb in de data gekeken naar factoren die mogelijk kunnen duiden waarom sturing wel of niet wordt geaccepteerd, om te kijken of deze factoren mogelijk geschikt(er) zijn als dimensie. Een van deze factoren is de mate van voortgang in een gebiedsproces. Het analyseren van belangen wordt bijvoorbeeld gedaan om vroegtijdig belangen in kaart te brengen. In sommige projecten is zelfs formeel afgesproken tot wanneer gesproken kan worden over de inhoud van het plan: *“tot dan en dan kunnen er nog wijzigingen, verzoeken en aanvulling worden ingebracht. En daarna is het ook definitief”* (Respondent 14). Sturing wanneer het gebiedsproces in de projectfase zit kan mogelijk als vervelend beschouwd worden omdat er dan ook vertraging optreedt (Respondent 4, 12): *“En toen werd er dus wel gereageerd... het duurt vervolgens twee maanden extra voor zo’n rapport dan definitief wordt vastgesteld.”* (Respondent 4).

Perceptie van sturing

Maar de wenselijkheid wordt ook beïnvloed door een andere factor, namelijk de perceptie de projectleiders hebben over het afleggen van verantwoording. Zo omschreef ik dat er projectleiders zijn die bewust intern verantwoording organiseren, omdat zij sturing zien als een manier om tot overeenstemming te komen:

“Ik heb het over extern omgevingsmanagement en intern omgevingsmanagement. Want hierbinnen is het vaak net zo omvangrijk als buiten. Maar je hebt elkaar gewoon nodig. Ik weet ook niet alles en dus heb ik mijn collega's heel hard nodig om ook het beste plan eruit te halen.” (Respondent 12)

Maar anderen zien frequent verantwoording afleggen soms eerder als onwenselijks (Respondent 4, 14): *“Ik wil als projectleider gewoon een heldere opdracht hebben, waarvan de opdrachtgever zegt van: ‘ja, hoe je het realiseert, dat is aan jou”* (Respondent 4). Ook dit kan te maken hebben met de fase van een project,

maar ook in de toon waarop projectleiders spraken viel te ontlenen dat zij anders aankeken tegen deze processen.

Dimensies in de typologie

Om te komen tot de dimensies die ik in de typologie heb gebruikt heb ik nogmaals kritisch gekeken naar de dimensies die voorliggen. Het zoeken naar intern of extern draagvlak lijkt daarbij een dimensie die daadwerkelijk grote invloed heeft op de strategieën die projectleiders toepassen. De mate waarin projectleiders sturing accepteren bepalen zij mede op basis van de fase van het project en de perceptie van sturing van de projectleider. En hoewel deze factoren daarmee dieper onderliggend zijn aan de acceptatie, is het deze acceptatie die uiteindelijk doorslaggevend bleek voor de manier waarop projectleiders omgaan met sturing. Zoals ik al toe lichtte in paragraaf 3.6 heb ik deze twee dimensies getoetst aan de codes die ik heb opgesteld. Hieruit bleek dat de meeste manieren waarop wordt omgegaan met sturing te koppelen waren aan een van de vier types die voorkomen uit de typologie die het gevolg is van deze twee dimensies (zie Bijlage 3).

4.3.3 Typologie van omgangsstrategieën

In deze paragraaf licht ik de vier strategieën in de operationalisatie die ik heb gemaakt toe. In Figuur 3 staat weergegeven hoe de vier strategieën zijn bepaald op basis van de twee dimensies die ik heb vastgesteld. De vier typen zijn tot stand gekozen op basis van clustering van verschillende acties die projectleiders ondernemen wanneer zij te maken krijgen met sturing.

Figuur 3

Typologie van omgangsstrategieën

Acceptatie van sturing	Versterken van draagvlak	
	Intern	Extern
Omarmen	Opvolgen	Bemiddelen
Ondervangen	Beïnvloeden	Beschermen

Opvolgen

Projectleiders die opvolgen zijn op zoek naar sturing omdat zij intern draagvlak voor het project van essentieel belang zien om tot gedegen uitvoering te komen. Zij vragen aan opdrachtgevers, beleidsmedewerkers, en bestuurders om duidelijk te zijn in de ambities die moeten worden waargemaakt in het gebiedsproces en om deze ambities met hen gezamenlijk uit te dragen. Daardoor kan de projectleider in de communicatie met gebiedspartners helder zijn over de positie van de provincie in het gebied. De projectleiders presenteren de besluiten die intern zijn genomen als kaders naar gebiedspartners. Wanneer zij in het gebied werkzaam zijn en te maken krijgen met nieuwe ontwikkelingen of voorstellen die afwijken van de gestelde kaders geven zij aan eerst intern afstemming te zoeken voordat zij toezeggingen willen doen.

Bemiddelen

Projectleiders die bemiddelen proberen zelf een neutrale rol in te nemen in het gebiedsproces. Door anderen het belang van de provincie te laten vertegenwoordigen kunnen zij zich volledig toeleggen op procesbegeleiding. Hierdoor kunnen zij het vertrouwen van gebiedspartners behouden, ook wanneer de provincie ambities bijstelt. Sturing wordt dan ook door hen verwelkomt. Doordat zij zichzelf buiten de organisatie plaatsen wordt het standpunt van de provincie, net als de standpunten van partnerorganisaties, belangrijk gemaakt en zijn veranderingen in dat standpunt door sturing geen probleem voor het vertrouwen. Bemiddelaars willen voorspelbaar zijn en geven daarom expliciet aan wat zij steeds voor stappen ondernemen. Verder

proberen zij om geen verwachtingen te wekken die zij niet kunnen waarmaken. Tot slot gaan bemiddelaars met de verschillende partijen op zoek naar oplossingen die voor alle partijen wenselijk worden geacht.

Beïnvloeden

Projectleiders die beïnvloeden proberen sturing te managen door korte lijntjes te onderhouden met alle interne partijen waaraan zij verantwoording moeten afleggen. Projectleiders informeren regelmatig bij alle partijen hoe zij aankijken tegen de laatste ontwikkelingen om te peilen of er mogelijke conflicten ontstaan. Door daarnaast de verwachtingen goed te managen proberen zij te voorkomen dat onverwachte situaties ontstaan. Het perspectief van gebiedspartners moet zo veel mogelijk bekend zijn bij leidinggevendenden zodat zij in de besluitvorming rekening houden met haalbaarheidsargumenten. Projectleiders schuwen er niet voor om daarvoor het gesprek met leidinggevendenden aan te gaan. Door iedereen intern zo veel mogelijk bij het proces te betrekken proberen zij een brug te slaan tussen wat extern gebeurt en wat intern moet worden besloten.

Beschermen

Wanneer projectleiders beschermen, organiseren zij een duidelijk mandaat voor zichzelf intern in de organisatie. De doelstellingen van de interne organisatie moeten vroegtijdig in het proces duidelijk zijn vastgelegd, maar over de manier waarop deze in het gebiedsproces moeten worden bereikt moet speelruimte liggen bij de projectleiders. Deze bewegingsruimte is noodzakelijk omdat sturing over uitvoeringskwesties storend kan zijn voor het vertrouwen dat de projectleiders opbouwen met betrokken actoren. Deze strategie is dus hoofdzakelijk gericht op het vermijden van interne sturing. De reden waarom projectleiders een mandaat zoeken, is in mijn onderzoek steeds hetzelfde: de belangen van de mensen voor wie het gebiedsproces directe gevolgen heeft – zoals boeren of bewoners – worden anders onvoldoende beschermd. Door ruimte en tijd te nemen om naar deze groepen te luisteren en met hen een sterke vertrouwensrelatie op te bouwen, kunnen zij in overleg met deze groepen tot oplossingen komen die het beste zijn voor het gebied. Het beschermen van de belangen van deze groepen is daarmee ook strategisch interessant, omdat oplossingen worden gevonden die niet tot bezwaarschriften leiden en zorgen voor wederzijds voordeel. Wanneer tijdens het uitvoeren blijkt dat voor het behoud van draagvlak een aanpassing van de ambities noodzakelijk is, zullen deze projectleiders daarvoor pleiten.

5. Conclusie

In dit hoofdstuk geef ik antwoord op de onderzoeksvraag: *welke strategieën gebruiken ambtenaren om met hiërarchische sturing om te gaan wanneer zij deelnemen aan netwerksamenwerkingen?* De verschillende strategieën zijn achterhaald middels interviews met projectleiders die actief zijn in gebiedsprocessen bij de provincie Utrecht. Deze ambtenaren zijn het aanspreekpunt namens de provincie in een gebiedsproces en coördineren de uitvoeringstaken van de provincie. Ze spreken met andere organisaties die deelnemen aan de netwerksamenwerking, maar ook met lokale stakeholders zoals individuele boeren en bewoners. Een deel van hen is daarnaast procesbegeleider, wat inhoudt dat zij in het gebiedsproces ook een centrale mediërende rol innemen. Intern binnen de provincie Utrecht bestaan verticale verantwoordingsrelaties om toe te zien op de voortgang van gebiedsprocessen en om (politieke) besluiten te nemen wanneer nodig. Deze verantwoordingsrelaties maken dat de ambtenaren van de provincie Utrecht te maken krijgen met sturing wanneer zij deelnemen aan gebiedsprocessen.

Ambtenaren kunnen op verschillende manieren omgaan met deze sturing. De in dit onderzoek ontwikkelde typologie bestaat uit vier strategieën die ambtenaren toepassen wanneer zij te maken krijgen met interne sturing: opvolgen, bemiddelen, beïnvloeden en beschermen. Wanneer ambtenaren opvolgen, staan zij open voor interne sturing en zien zij intern draagvlak als essentieel om in netwerksamenwerkingen te kunnen opereren. Zij vragen om helderheid over de beleidsambities van de provincie zodat zij in gesprekken met partners helder en eenduidig kunnen zijn over de positie van de provincie. Bemiddelen houdt in dat projectleiders een neutrale positie innemen en zich volledig toelagen op procesbegeleiding. Daarmee behouden zij het vertrouwen van gebiedspartners terwijl zij andere medewerkers of bestuurders binnen de provincie vragen om de provincie inhoudelijk te vertegenwoordigen wanneer onderhandelingsmomenten plaatsvinden in het gebiedsproces. Beïnvloeden betekent dat ambtenaren sturing managen door regelmatig te communiceren met interne actoren waaraan zij verantwoording moeten afleggen. Middels verwachtingsmanagement proberen zij onverwachte situaties te voorkomen en het perspectief van gebiedspartners over te brengen aan leidinggevendend met beslissingsbevoegdheid. Wanneer ambtenaren een beschermende strategie toepassen, willen zij een duidelijk mandaat over de manier waarop de vastgestelde ambities van de interne organisatie moeten worden behaald. Dit mandaat is voor hen belangrijk omdat zij denken dat gebiedsprocessen succesvol verlopen wanneer de tijd wordt genomen om in samenspraak met partners en lokale actoren – zoals bewoners of boeren – oplossingen te vinden waar breed draagvlak voor is.

Deze vier strategieën sluiten elkaar niet uit. Eén ambtenaar kan meerdere strategieën toepassen afhankelijk van de situatie waarin zij verkeert. Daarbij zijn twee factoren te onderscheiden die meespelen in de overweging om een bepaalde strategie in te zetten. Ten eerste is de mate waarin sturing wordt geaccepteerd door de ambtenaar van belang. De mate waarin dit wordt geaccepteerd is onder andere afhankelijk van hoe de ambtenaren kijken naar het proces op dat moment. Zo kan het prettig zijn om aan het begin sturing te zoeken om posities helder te krijgen, terwijl later in het proces wijzigingen juist voor spanning kunnen zorgen. Maar ook het beeld dat ambtenaren hebben van sturing speelt mee. Als ambtenaren sturing omarmen als een fundamenteel onderdeel van het proces, komen zij tot opvolgen en bemiddelen. Wanneer ambtenaren sturing willen ondervangen kiezen zij voor de strategieën beïnvloeden en beschermen. Naast de mate van acceptatie van sturing, blijkt uit mijn onderzoek ten tweede dat het voor de keuze van een strategie uitmaakt waar ambtenaren draagvlak zoeken. Als er behoefte is aan intern draagvlak wordt een andere strategie gekozen dan wanneer extern draagvlak nodig is bij samenwerkingspartners. Als ambtenaren intern draagvlak zoeken, kiezen zij eerder voor om de strategieën opvolgen en beïnvloeden, maar in situaties waarin zij op zoek zijn naar draagvlak bij gebiedspartners, kiezen zij eerder voor bemiddelen of beschermen. In hoofdstuk 6 interpreter ik de verschillen tussen de strategieën.

6. Discussie

In dit hoofdstuk geef ik verdere duiding aan de conclusie uit dit onderzoek aan de hand van bestaande literatuur. Daarnaast plaats ik de conclusie uit dit onderzoek in de bestaande literatuur over meta-governance. Tot slot reflecteer ik kritisch op de gebruikte onderzoeksmethoden in dit onderzoek.

6.1 De vier strategieën in perspectief

6.1.1 Beleidssucces & de 4 strategieën

Met het beantwoorden van de hoofdvraag heb ik weergegeven hoe de strategieën die ambtenaren toepassen kunnen verschillen. Bij het bestuderen van de vier strategieën viel mij op dat – hoewel de strategieën van elkaar worden onderscheiden op basis van acceptatie van sturing en draagvlak – zij allemaal een ander doel lijken na te streven. Waar bemiddelen er bijvoorbeeld op gericht is om een zo goed mogelijk proces in te richten, is beïnvloeden er meer op gericht om het proces snel te laten komen tot een resultaat dat door alle partijen wordt geaccepteerd. Bestaand onderzoek naar evaluatie van beleidssucces geeft hierbij een zinnige duiding, omdat daarin het succes van beleid vanuit verschillende perspectieven wordt bekeken, net als dat elke strategie in dit onderzoek zich lijkt te richten op een ander doel voor de netwerksamenwerking. Compton en 't Hart (2019) spreken van programmatisch succes (een proces is doelmatig en creëert publieke waarde), proces succes (overleg heeft plaatsgevonden, het proces verloopt eerlijk, keuzes zijn goed doordacht), politiek succes (een brede politieke coalitie steunt het voorstel en de reputatie van politici en de betrokken instituten wordt vergroot door associatie met het beleid) en duurzaam succes (het succes op de andere drie categorieën blijft behouden over langere tijd). De strategieën uit dit onderzoek overlappen gedeeltelijk met deze verschillende vormen van succes (zie Figuur 4). Met het opvolgen van sturing van leidinggevend probeert de ambtenaar zoveel mogelijk de politieke ambities vanuit de provincie terug te laten komen in het resultaat van het proces. Wanneer wordt bemiddeld gaat het de ambtenaar juist om het faciliteren van een eerlijk proces dat door alle betrokken actoren als positief wordt ervaren. Binnen beïnvloeden als strategie wordt gezocht naar eensgezindheid intern en oplossingen die werken in de praktijk. Dit komt in mijn ogen gedeeltelijk overeen met handelen gericht op doelmatig succes.

Figuur 4

Policy success & Strategieën

Opvolgen Politiek succes	Bemiddelen Procedureel succes
Beïnvloeden Doelmatig succes	Beschermen Lokaal succes

Noot. Aangepast overgenomen uit *Great Policy Successes*, door M. E., Compton en P. 't Hart, 2019, p. 6, Oxford University Press.

De strategie beschermen is echter niet eenvoudig te plaatsen binnen een van de vier vormen van succes. Deze strategie onderscheidt zich van de andere strategieën onder andere doordat deze gericht is op het vinden van oplossingen in samenspraak met lokale groepen zoals bewoners en boeren die het hardst geraakt worden door de uitkomsten van het gebiedsproces. Daarmee is de strategie als enige niet primair gericht op beleidsimplementatie, maar ook op bescherming tegen de (soms negatieve) consequenties van regionaal beleid op lokale situaties. Maar als beleidsuitvoering niet de enige maatstaaf is voor succes, valt deze vorm dan nog wel onder de vormen van beleidssucces van Compton en 't Hart (2019)? Dit is niet eenduidig vast te stellen. Enerzijds kan je stellen dat het afwijken van beleidsambities met als doel om draagvlak te behouden, betekent dat beleid terzijde wordt geschoven. Anderzijds geldt voor veel organisaties – waaronder ook de

provincie Utrecht – dat draagvlak onder lokale actoren een beleidsdoel op zichzelf is binnen het omgevingsbeleid. Ook zou je kunnen stellen dat het hier gaat om procedureel succes, omdat er een stem wordt gegeven aan een lokale groep die daarmee positiever zal terugkijken naar het proces. Persoonlijk denk ik dat beschermen gericht is op het vinden van oplossingen die worden gedragen in het gebied. Daarmee is er vooral sprake van lokaal succes. Compton en 't Hart (2019) kijken bij politiek succes met name naar hoe associatie met het beleid in het politieke debat wordt gezien. Maar dit hoeft niet overeen te komen met de ideeën van lokale bewoners of boeren. Bij lokale beleidsuitvoering kan het belang van kleine groepen in de samenleving echter veel nadrukkelijker van belang zijn vanwege bezwaarschriften en afhankelijkheid van deze groepen vanwege bijvoorbeeld grondbezit. Wanneer het framework van Compton & 't Hart (2019) in vervolgonderzoek wordt toegepast om beleidsimplementatie te toetsen, is het interessant om ook te kijken naar situaties waarin lokaal succes een belangrijke factor is om tot uitvoerbaar beleid te komen. Mogelijk dat dit vraagt om een heroverweging van het framework voor situaties waarin het succes van uitvoering wordt getoetst.

6.1.2 Dimensies

Naast dat de vier strategieën uit de typologie interessante kenmerken bezitten, geldt ook voor de dimensies waarop de typologie is gebaseerd dat verdere reflectie interessante inzichten biedt. Het onderscheid tussen de strategieën is onder andere gebaseerd op de plek waar ambtenaren zoeken naar draagvlak. Dit is in lijn met bestaande literatuur over netwerksamenwerkingen waarin wordt gesteld dat deelname aan netwerksamenwerking kan zorgen voor dubbele verantwoording of een sturingsspagaat, waarbij ambtenaren te maken krijgen met conflicterende verwachtingen vanuit verticale en horizontale sturingsrelaties (Kalders et al., 2004; Koppenjan et al., 2009; Lee, 2021). Dat een andere strategie nodig is om intern draagvlak te verkrijgen dan voor draagvlak bij externe partners legt de sturingsspagaat direct bloot. Voor ambtenaren die actief zijn in netwerksamenwerkingen leert dit onderzoek dat zij het beste verschillende strategieën kunnen toepassen wanneer zij op zoek zijn naar intern en extern draagvlak.

Gedurende de data-analyse bleek – zoals ik liet zien in 4.3.2 – dat de mate waarin sturing werd geaccepteerd bepalend is voor de strategieën die werden gekozen. Ook liet ik zien dat er wel meerdere motivaties zijn waarom sturing wel of niet als wenselijk wordt gezien door ambtenaren. Ik noemde onder andere de percepties de ambtenaren hebben van sturing en de fase waarin een project zich bevindt. Mogelijk zijn er nog meer redenen waarom sturing soms wel of niet wordt geaccepteerd door ambtenaren. Dat de fase waarin een project zich bevindt een motivatie vormt voor de mate van acceptatie van sturing laat in mijn ogen zien dat ambtenaren pragmatisch kunnen kijken naar sturing. Wanneer deze zonder problemen kan worden geïncorporeerd in het proces, hoeft er geen reden te zijn om sturing te ondervangen. Voor organisaties zoals de provincie Utrecht die interne hiërarchische sturing willen vormgeven of structureren, is het van belang om in kaart te brengen welke situationele argumenten er bestaan bij ambtenaren om sturing niet, of juist wel te accepteren.

6.2 Meta-governance van netwerken

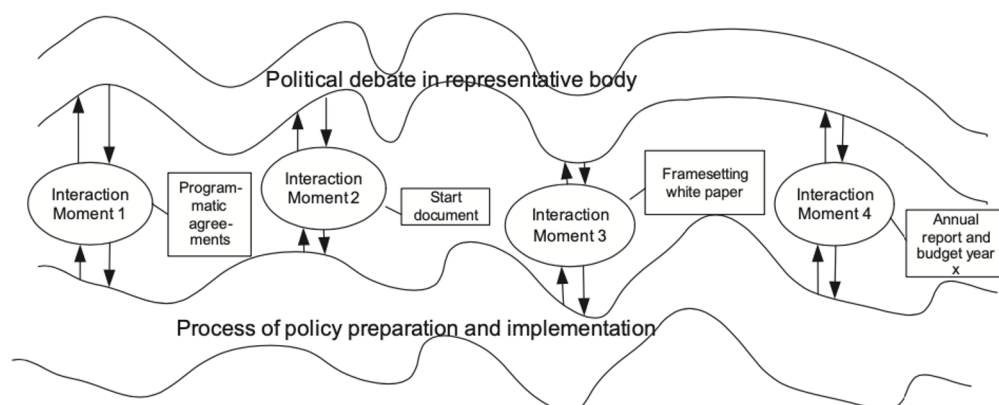
In hoofdstuk 1 schreef ik dat Sørensen en Torfing (2009) stellen dat meta-governance door publiek managers van belang is voor het functioneren van netwerken. Wanneer er onvoldoende sturing is kan een netwerk minder sterk presteren, kan zij stilstaan of zelfs uit elkaar vallen. Te veel sturing van bovenaf kan echter zorgen voor politieke conflicten en pacificatie van netwerkdeelnemers, omdat zij niet meer willen participeren. De vraag die onbeantwoord bleef, was hoe dit er in concrete situaties uitziet. De eerder beschreven variatie in de acceptatie van sturing laat zien dat naarmate een gebiedsproces langer voortduurt, er meer behoefte bestaat aan rust in het proces. Dit kan alleen als in eerdere fases van het project afspraken zijn gemaakt om in de laatste fase van de onderhandelingen of in de uitvoering minder ruimte te bieden voor interne politieke doelen. De

studie van Kuindersma et al. (2010) waarin de introductie van nieuw sectoraal beleid op gebiedsprocessen die al langdurig lopen is onderzocht, laat scherp zien hoe lastig onverwachte ontwikkelingen kunnen zijn voor een gebiedsproces. Dit is ook begrijpelijk aangezien samenwerking binnen netwerksamenwerkingen sterk gebaseerd is op vertrouwen en voorspelbaarheid (Ansell & Gash, 2007).

Tegelijkertijd wordt sturing door veel ambtenaren ook als wenselijk ervaren en is het communiceren over de ontwikkelingen binnen het proces richting alle betrokken actoren een cruciaal onderdeel van de werkzaamheden die zij verrichten. Verantwoording naar intern leidinggevenden en bestuurders is daarmee niet onbelangrijk, zeker niet wanneer ambities en plannen nog moeten worden vastgesteld. Het idee van een ex-durante verantwoordingsmodel, waarbij gedurende het proces wordt meegekeken en meegedacht en besluiten van hogerop dynamisch plaatsvinden, is daarmee nog steeds een goede vorm van meta-governance in netwerksamenwerkingen (Klein & Koppenjan, 2016; Koppenjan et al., 2009). In Figuur 5 staat het proces van ex-durante meta-governance visueel weergegeven zoals deze in literatuur van Koppenjan et al. (2009) werd afgebeeld. In de figuur wordt de term ‘dynamic framework setting’ gebruikt. Pas in latere werken van Koppenjan werd de term ‘ex-durante’ geïntroduceerd. De concepten komen echter grotendeels overeen.

Figuur 5

The Process of Dynamic Framework Setting



Noot. Overgenomen uit “Vertical Politics in Horizontal Policy Networks: Framework Setting as Coupling Arrangement”, door J. Koppenjan, M. Kars, H. van der Voort, 2009, *The Policy Studies Journal*, 37(4), p. 786 (<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2009.00334.x>)

Ex-durante meta-governance van netwerken lijkt erg op het proces zoals ik in mijn onderzoek heb begrepen van projectleiders binnen de provincie Utrecht; waar ambtenaren te maken krijgen met een aantal formele verantwoordingsmomenten, maar waar contact ook regelmatig vanuit Gedeputeerde Staten of vanuit de opdrachtgevers ongepland wordt georganiseerd wanneer politiek gevoelige onderwerpen spelen binnen projecten. De behoefte van projectleiders om later in het proces minder betrokkenheid en sturing vanuit de interne hiërarchie te ervaren toont een relevante aanvulling op het proces zoals weergegeven in Figuur 5. Tijdens gebiedsprocessen vindt het politieke debat constant plaats naast het uitvoerend proces. Gezien de onderzoeken van Klein & Koppenjan (2016) en Koppenjan et al. (2009) zich is gericht op beleidsnetwerken is het voortduren van het politieke debat logisch, gezien beleidsvorming een politiek proces is op zichzelf. Maar voor uitvoerende netwerksamenwerkingen (zoals gebiedsprocessen) – waarin beleid wordt uitgevoerd

en daarmee al verder is uitgekristalliseerd – kan het rust in het proces brengen wanneer er later in het proces meer ruimte is voor het netwerk om met elkaar keuzes te maken. Dit vergt wel van politieke organen dat zij deze ruimte bieden en vooraf in beleid verankeren. Op basis van dit onderzoek zou ik publieke organisaties die nadenken over meta-governance van netwerken willen adviseren om zorgvuldig over de inrichting van de laatste fase van het proces na te denken. Gebruikelijk is het om de uitkomsten van een gebiedsproces te verankeren met een politiek besluit (Kuindersma et al., 2010). Daarmee ontstaat het risico op het afwijzen van uitkomsten om politieke redenen. Om gebiedsprocessen succesvol te laten zijn is het in mijn optiek daarentegen wenselijker om vroegtijdig in het proces duidelijk te zijn over politieke- en haalbaarheidskaders om vervolgens, naarmate een proces voortduurt, meer ruimte te bieden. Echter is dit niet eenvoudig, gezien er legitieme redenen zijn om tussentijds aanpassingen aan te brengen de doelstellingen van een organisatie. Zo kan het politieke landschap veranderen na verkiezingen en kunnen (technologische) ontwikkelingen zorgen voor nieuwe haalbaarheidskaders. Verder is het lastig om alles wat in een gebied speelt aan het begin van een gebiedsproces al helder in beeld te hebben. Organisaties dienen altijd keuzes te maken op basis van onvolledige informatie.

6.3 Kritische evaluatie onderzoeksproces

Tot slot wil ik ingaan op een aantal methodische keuzes die ik in dit onderzoek heb gemaakt die dit onderzoek beperken. Hoewel ik heb geprobeerd om de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek maximaal te waarborgen, lukte dit niet altijd, bijvoorbeeld vanwege tijdgebrek en beperkingen die inherent zijn aan methodische keuzes. Allereerst heb ik me in dit onderzoek voornamelijk gericht op het gedrag en de motivaties van projectleiders. Daarmee is het onderzoek per definitie eenzijdig. Gezien dit expliciet is benoemd en de conclusies betrekking hebben op het handelen van projectleiders is dit niet foutief, maar ook het perspectief van de projectleider kan beter worden begrepen wanneer andere actoren aangeven hoe zij de rol van de projectleider zien. Dit merkte ik al bij de enkele gesprekken die ik heb gevoerd met de opdrachtgevers. Ook gesprekken met bestuurders en met netwerkpartners hadden meer inzicht kunnen geven in hoe sturing werd ervaren en wat de overwegingen zijn om sturing als middel in te zetten. Vervolgonderzoek naar de ervaringen van bestuurders en netwerkpartners met sturing zou dit inzicht alsnog kunnen bieden.

Verder was het door de gekozen dataverzamelmethode lastig om hiërarchische sturing goed te isoleren. In de semi-gestructureerde interviews gaven projectleiders vaak in verhalende vorm antwoord, waardoor zij soms benoemden bepaalde dingen te doen in gebiedsprocessen die niet altijd direct meer te maken hadden met het omgaan met sturing. In sommigen gevallen was dit onderscheid erg lastig om te maken en was doorvragen noodzakelijk. Het bleek echter niet altijd mogelijk om in de analyse deze antwoorden van de overige antwoorden te isoleren. Daarnaast vertelden projectleiders vanuit hun eigen ervaringen over hoe zij omgingen met sturing. De vraag blijft daarbij of zij zich altijd bewust zijn van de acties die zij ondernamen wanneer zij omgingen met sturing en of zij bereid waren om hier openheid over te geven. Gezien het een gevoelig onderwerp betreft bestaat kans op ‘social desirability bias’ (Bryman, 2016, p. 216).

Tot slot is het lastig om de conclusies uit dit onderzoek te generaliseren naar alle ambtenaren die deelnemen aan netwerksamenwerkingen namens een hiërarchische organisatie. Gemeenten hebben bijvoorbeeld ook een rol binnen de gebiedsprocessen die ik heb bestudeerd, maar zij hebben niet altijd dezelfde politieke macht als de provincie. Daarnaast zijn er ook netwerksamenwerkingen die in tegenstelling tot gebiedsprocessen niet te maken hebben met ruimtelijke ordening. Doordat ruimtelijke orderingsvraagstukken gebonden zijn aan afgebakende gebieden, is het aanboren van extra financiële middelen niet altijd een oplossing. Mogelijk dat in andere netwerksamenwerkingen wel door ambtenaren strategisch wordt gestuurd op budgetverruiming.

Literatuurlijst

- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ansell, C., & Torfing, J. (Eds.). (2022). *Handbook on Theories of Governance* (2e editie). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800371972>
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Brookings Institution.
- Boeije, H., & Bleijenbergh, I. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Boom uitgevers.
- Braams, R. B., Wesseling, J. H., Meijer, A. J., & Hekkert, M. P. (2021). Legitimizing transformative government. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 39(1), 191–205.
<https://doi.org/10.1016/j.eist.2021.04.004>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5de editie). Oxford University Press.
- Catch Legal. (2021, 19 juli). *De instrumenten van de provincie onder de Omgevingswet*. Geraadpleegd op 26 maart 2022, van <https://www.catchlegal.nl/de-instrumenten-van-de-provincie-onder-de-omgevingswet/>
- Choi, I., & Moynihan, D. (2019) How to foster collaborative performance management? Key factors in the US federal agencies. *Public Management Review*, 21(10), 1538–1559,
<https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1571275>
- Compton, M. E., & 't Hart, P. (2019). How to “See” Great Policy Successes: A Field Guide to Spotting Policy Success in the Wild. In M. E. Compton & P. 't Hart (Eds.), *Great Policy Successes* (pp. 1–20). Oxford University Press.
- Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2007). Trust in complex decision-making networks: A theoretical and empirical exploration. *Administration & Society*, 39(1), 25–50.
<https://doi.org/10.1177/0095399706294460>
- Edelenbos, J., Teisman, G. R., & Reudink, M. A. (2003). *De “LAT-relatie” tussen interactief beleid en besluitvorming* (03.2.063). InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.
<https://edepot.wur.nl/88894>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>

- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening Democracy Institutional Innovation* (1ste editie). Verso.
- Geuijen, C. H. M. (2018). Noodzaak en mogelijkheden voor adaptiviteit in netwerken. In P. Mettau & Z. Hulsenboom (Reds.), *Adaptief bestuur* (pp. 54–62). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
<https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255279/adaptief-bestuur.pdf>
- Hambrick, D. C. (1980). Operationalizing the Concept of Business-Level Strategy in Research. *Academy of Management Review*, 5(4), 567–575. <https://doi.org/10.5465/amr.1980.4288961>
- Hill, C. J., & Lynn, L. E. (2004). Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 173–195.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mui011>
- Kalders, P., van Erp, J., & Peters, K. (2004). Overheid in spagaat. *Bestuurskunde*, 13(5), 338–346.
<https://www.klaartjepeters.nl/sitefoto/1/2004-Overheid%20in%20spagaat-Kalders%20Van%20Erp%20Peters.pdf>
- Katsman, J. (2015). *Leersumse Veld, vrijdag 31 juli* [Foto]. Natuurfoto's van Jan Katsman.
<https://jankatsman.wordpress.com/2015/08/02/leersumse-veld-vrijdag-31-juli/>
- Kickert, W. J. (2003). Beneath consensual corporatism: traditions of governance in the Netherlands. *Public Administration*, 81(1), 119–140. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00339>
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2000). Public Management and Policy Networks. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(2), 135–158.
<https://doi.org/10.1080/14719030000000007>
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2016). *Governance Networks in the Public Sector* (1ste editie). Routledge.
- Kluge, S. (2000). Empirically Grounded Construction of Types and Typologies in Qualitative Social Research. *Qualitative social research*, 1(1), 1–11. <https://doi.org/10.17169/fqs-1.1.1124>
- Koliba, C., Meek, J. W., & Zia, A. (2017). *Governance Networks in Public Administration and Public Policy* (1st Edition). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315093451>
- Koppell, J. G. (2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. *Public Administration Review*, 65(1), 94–108.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00434.x>
- Koppenjan, J., Kars, M., & van der Voort, H. (2009). Vertical politics in horizontal policy networks: Framework setting as coupling arrangement. *The Policy Studies Journal*, 37(4), 769–792. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2009.00334.x>

- Krogh, A. H. (2022). Facilitating collaboration in publicly mandated governance networks. *Public Management Review*, 24(4), 631–653. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1862288>
- Kuindersma, W., Boonstra, F. G., van Bommel, S., & Brunt, D. (2010). *Afstemming van sectoraal beleid en integrale gebiedsprocessen* (Nr. 2056). Alterra. <https://edepot.wur.nl/163157>
- Kuindersma, W., Kamphorst, D. A., & Kistenkas, F. H. (2021, september). De gevolgen van de stikstofaanpak voor het natuurbeleid (Nr. 133). Wageningen University & Research. <https://edepot.wur.nl/556322>
- Lee, S. (2021). When Tensions Become Opportunities: Managing Accountability Demands in Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, muab051, 1–15. <https://doi.org/10.1093/jopart/muab051>
- Lundquist, L. (1972). The control process: steering and review in large organizations. *Scandinavian Political Studies*, 7(7), 29–43. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1972.tb00554.x>
- Mandara, J. (2003). The Typological Approach in Child and Family Psychology: A Review of Theory, Methods, and Research. *Clinical Child and Family Psychology Review*, 6(2), 129–146. <https://doi.org/10.1023/A:1023734627624>
- Meuleman, L. (2003). *The Pegasus Principle* (1ste editie). LEMMA Publishers. https://www.ps4sd.eu/wp-content/uploads/2017/12/2003-The_Pegasus_Principle-book.pdf
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*. Physica-Verlag Heidelberg. <https://doi.org/10.1007/978-3-7908-2054-6>
- Meyer, W., & Baltes, K. (2004). Network Failures. How realistic is durable cooperation in global governance? In K. Jacob, M. Binder, & A. Wiczorek (Eds.), *Governance for Industrial Transformation* (pp. 31–51). Environmental Policy Research Centre.
- Miles, R. E., & Snow, C. C. (1978). Organizational Strategy, Structure, and Process. *Administrative Science Quarterly*, 23(4), 652. <https://doi.org/10.2307/2392589>
- Mills, A., Durepos, G., & Wiebe, E. (2010). *Encyclopedia of Case Study Research*. SAGE Reference. <https://doi.org/10.4135/9781412957397>
- Mintzberg, H. (1987). The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy. *California Management Review*, 30(1), 11–24. <https://doi.org/10.2307/41165263>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022, 1 februari). *Minister De Jonge wil verantwoorde invoering Omgevingswet*. Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 7 april 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/02/01/minister-de-jonge-wil-verantwoorde-invoering-omgevingswet>

- Noordegraaf, M. (2015). *Public Management* (1ste editie). Van Haren Publishing.
- NOS. (2020, september). *Ruimtetekort in Nederland: minister gaat weer meebeslissen*. NOS.nl. Geraadpleegd op 20 augustus 2022, van <https://nos.nl/artikel/2347876-ruimtetekort-in-nederland-minister-gaat-weer-meebeslissen>
- NOS. (2022a, juni 23). *Zo verliep het stikstofdebat in de Tweede Kamer*. NOS.nl. Geraadpleegd op 27 augustus 2022, van <https://nos.nl/nieuwsuur/collectie/13910/video/2433832-zo-verliep-het-stikstofdebat-in-de-tweede-kamer>
- NOS. (2022b, juni 24). *Boerenprotesten door het hele land, ook bij op- en afritten van snelwegen*. NOS.nl. Geraadpleegd op 27 augustus 2022, van <https://nos.nl/artikel/2433958-boerenprotesten-door-het-hele-land-ook-bij-op-en-afritten-van-snelwegen>
- Overbeek, G., de Graaff, R., & Selnes, T. (2011, februari). *Investeren in landschap* (Nr. 2011–001). LEI Wageningen UR. <https://edepot.wur.nl/161336>
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Page, S. B., Stone, M. M., Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (2015). Public Value Creation by Cross-Sector Collaborations: A Framework and Challenges of Assessment. *Public Administration*, 93(3), 715–732. <https://doi.org/10.1111/padm.12161>
- Piatak, J., Romzek, B., LeRoux, K., & Johnston, J. (2018). Managing Goal Conflict in Public Service Delivery Networks: Does Accountability Move Up and Down, or Side to Side? *Public Performance & Management Review*, 41(1), 152–176. <https://doi.org/10.1080/15309576.2017.1400993>
- Plotnikof, M. (2016). Letting go of Managing? Struggles over Managerial Roles in Collaborative Governance. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 6(1), 109–128. <https://doi.org/10.19154/njwls.v6i1.4888>
- provincie Utrecht. (2021, maart). *Omgevingsvisie provincie Utrecht* (Nr. 82224DED). <https://omgevingswet.provincie-utrecht.nl/naar-een-visie/download-omgevingsvisie>
- provincie Utrecht. (2022, juli). *Uitvoeringsstrategie Landelijk Gebied*. <https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/documenten/Overig-1/PS2022RGW81-02-Uitvoeringsstrategie-Landelijk-Gebied.pdf>
- Reay, T., & Hinings, C. (2009). Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics. *Organization Studies*, 30(6), 629–652. <https://doi.org/10.1177/0170840609104803>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>

- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and Public Administration. In J. Pierre (Red.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (1ste editie, pp. 54–90). Oxford University Press.
- Robeyns, I. A. M. (2022). *Advancing interdisciplinary research on institutions: a typology of research questions* (M. A. P. Bovens, J. Anderson, & B. Völker, Reds.). Institutions for Open Societies, Utrecht University. https://www.uu.nl/sites/default/files/2022%20-%20IOS%20think%20paper4_Robeyns_def.pdf
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). Network Governance and Post-liberal Democracy. *Administrative Theory & Practice*, 27(2), 197–237. <https://doi.org/10.1080/10841806.2005.11029489>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234–258. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>
- Stebbins, R. A. (2001). *Exploratory research in the social sciences*. SAGE Publications, Inc., <https://dx.doi.org/10.4135/9781412984249>
- 't Hart, P. (2014, juni). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0*. NSOB. <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2014-Ambtelijk-vakmanschap-3.0.pdf>
- ten Holt, H., Blanken, H., Martens, S., Boiten, E., & Heijkamp, A. (2020, juli). *Evaluatie Agenda Vitaal Platteland Utrecht 2007–2009* (Nr. 4125). Bureau ZET. <https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2020-10/Samenvatting%20evaluatie%20Agenda%20Vitaal%20Platteland%20Utrecht%202007%20-%202019%2C%20juli%202020.pdf>
- Universiteit Utrecht. (z.d.). *Handling personal data*. Utrecht University. Geraadpleegd op 25 mei 2022, van <https://www.uu.nl/en/research/research-data-management/guides/handling-personal-data>
- van Duijn, S., Bannink, D., & Ybema, S. (2021). Working Toward Network Governance: Local Actors' Strategies for Navigating Tensions in Localized Health Care Governance. *Administration & Society*, 54(4), 660–689. <https://doi.org/10.1177/00953997211033818>
- van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek*. Coutinho.
- Vermeiren, C., Raeymaeckers, P., & Beagles, J. (2021). In search for inclusiveness: vertical complexity in public-nonprofit networks. *Public Management Review*, 23(2), 189–209. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1668471>

- Waardenburg, M., Groenleer, M., de Jong, J., & Keijser, B. (2020). Paradoxes of collaborative governance: investigating the real-life dynamics of multi-agency collaborations using a quasi-experimental action-research approach. *Public Management Review*, 22(3), 386–407. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1599056>
- Weber, M. (2017). *Wetenschap als beroep | Politiek als beroep* (Driessen, H., Vert.). Nijmegen: Uitgeverij Vantilt. (Originele werk gepubliceerd 1919)
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (4e editie). SAGE Publications.

Bijlage 1: Topiclijsten

Deze topiclijst is de meest recente en tevens meest gebruikte topiclijst (11 interviews).

Vragenlijst Semigestructureerd interview

Inleiding interview

Voorstellen
Doel van onderzoek kenbaar maken
Doel van interview uitleggen
Anonimiteit benadrukken/vragen
Duur van interview benoemen
Opname van het interview starten

Introductie

Hoe lang bent u al actief bezig met de uitvoering van gebiedsprocessen in het landelijk gebied?
Hoe verlopen deze gebiedsprocessen?
Wat is daarbij uw rol?

Hiërarchische sturing

Kunt u vertellen of u rond of tijdens deze gebiedsprocessen te maken krijgt met sturing vanuit Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten? *
Vindt er sturing plaats van provincieambtenaren met een hogere positie dan u? *
Krijgt u te maken met verzoeken of opdrachten vanuit de provincie om bepaalde onderwerpen of ambities in te brengen tijdens gebiedsprocesonderhandelingen? *
Is er wel eens een gebiedsproces stopgezet door de provincie? *
Worden de uitkomsten van een gebiedsproces geaccepteerd door bestuurders en leidinggevendenden binnen de provincie? *
Wordt er door deelnemers aan gebiedsprocessen aan u gevraagd om sturing te vragen aan de politiek of uw leidinggevende? *

Omgangsstrategieën

*Voor alle vragen met een * geldt dat bij het doorvragen gevraagd wordt met de volgende vraag:*

Hoe bent u omgegaan met deze sturing?

Optionele vragen (wanneer onvoldoende wordt ingegaan op strategieën rond sturing)

Kiest u ervoor om de sturing die u ontvangt vanuit de organisatie op te volgen?
Hoe gaat u om met interne discussies die spelen tijdens gebiedsprocessen? Deelt u deze met uw gebiedspartners?
Bestaan er processen om Gedeputeerde Staten en Provinciale staten op de hoogte te stellen van wat er speelt tijdens een gebiedsproces? Bent u bezig met het inrichten van dit soort processen?
Stelt u gebiedspartners vooraf op de hoogte van de positie die u heeft ten opzichte van uw organisatie?
Hoe brengt u de beslissingen die intern zijn genomen over naar uw gebiedspartners? Staat u altijd

Deze topiclijst is een oudere versie van de topiclijst, deze is gebruikt voor de eerste 3 interviews.

Vragenlijst Semigestructureerd interview

Inleiding interview

Voorstellen

Doel van onderzoek kenbaar maken

Doel van interview uitleggen

Anonimiteit benadrukken/vragen

Duur van interview benoemen

Opname van het interview starten

Introductie

Hoe lang bent u al actief bezig met de uitvoering van gebiedsprocessen in het landelijk gebied?

Hoe verlopen deze gebiedsprocessen?

Wat is daarbij uw rol?

Hiërarchische sturing

Kunt u vertellen of u rond of tijdens deze gebiedsprocessen te maken krijgt met sturing vanuit Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten? *

Vindt er sturing plaats van Provincieambtenaren met een hogere positie dan u? *

Zijn er collega's van andere afdelingen die u verzoeken om ambities mee te nemen? *

Is er wel eens een gebiedsproces stopgezet door de Provincie? *

Worden de uitkomsten van een gebiedsproces geaccepteerd door iedereen in de Provincie? *

Heeft u tijdens gebiedsprocessen meer doorzettingsmacht dan andere deelnemers?

Krijgt u te maken met verzoeken of opdrachten vanuit de Provincie om bepaalde onderwerpen of ambities in te brengen tijdens gebiedsprocesonderhandelingen? *

Wordt er door deelnemers aan gebiedsprocessen aan u gevraagd om sturing te vragen aan de politiek of uw leidinggevende? *

Omgangsstrategieën

*Voor alle vragen met een * geldt dat bij het doorvragen gevraagd wordt met de volgende vraag:*

Hoe bent u omgegaan met deze sturing?

Gaat u wel eens in tegen de sturing die u krijgt?

Bent u altijd eerlijk naar deelnemers over de sturing die u krijgt vanuit de Provincie?

Gebruikt u de machtspositie van de politiek als doorzettingsmiddel in de onderhandeling?

Bijlage 2: Codeboom

Deze tabel bevat alle codes uit de data-analyse in NVIVO die gaan over de gebiedsprocessen en over hiërarchische sturing binnen deze processen.

Context gebiedsprocessen	Eigenschappen gebiedsproces	Gedeputeerde is verantwoordelijk
		Beleidsafdelingen hebben begrip voor keuzes
		Combineren van opgaven
		Consensus, meerdere mensen met gezag
		Draagvlak van gebied
		Duidelijke opdracht
		Duurt jaren
		Gebiedspartners snappen sturing
		Grond kan niet worden bijgemaakt
		Harde en zachte ambities
		Integraal
		Partijen redeneren vanuit eigenbelang
		Samen keuzes maken
		Wetmatigheid bepaald wat voor gaat
	Structuur gebiedsproces	Aanbesteding regelen
		Definitief ontwerp laatste overlegmoment
		Eindbeheer regelen
		Escalatielijn, organisatie is hiërarchisch
		Opdrachtgeversoverleg (ambtelijk)
		Projectgroep
		Soms externe procesbegeleiders
		Stuurgroep
	Variatie in gebiedsprocessen	Verschillende fases
		Soms andere provincie in de lead door grenzen
		Bezit van gronden uitruilen
		Grootte gebiedsproces maakt processen verschillend
		Iets voor niets dialoog met omgeving
		Kavelruil kan doel zijn van gebiedsproces
		Niet onderhandelen
		Om tafel of langsgaan
		Omgeving informeren
		Stikstofcrisis zorgt voor minder tijd
		Top-down vs. bottom-up
Projectmanager functie-omschrijving	Veranderingen zorgen voor afbreuk vertrouwen	
	Fase van het project bepaalt of er nog meekoppelkansen mogelijk zijn	
	Uitvoerend project, besluit is genomen	
	Verkenkende opdracht, besluit is nog niet genomen	
	Beleidsafweging organiseren	
	Gebiedsproces vormgeven	
Agendavorming		
Duivelskwadrant, Budget, scope, tijd, kwaliteit		
Financiën regelen		
Gedeputeerde op de hoogte houden		

		Is het allerbeste op de hoogte van het project
		Keukentafelgesprekken tussen voorlopig ontwerp en definitief ontwerp
		Kunnen omgaan met politieke wereld
		Procesmanager vs. projectmanager vs. projectleider
		Project aansturen
		Projectgroep
		Spil in web
		Stakeholderanalyse
		Stuurgroep voorbereiden
		Team samenstellen
		Voortgangsrapportage
		Voorverkenning organiseren
Hiërarchische Sturing	Stopzetten van de netwerk-samenwerking	Eén project lag 10 jaar stil
	Uitkomsten van netwerksamenwerking blokkeren	Manager maakte beslissing ongedaan intern
		Geen obstructie meegemaakt
		Onteigening als instrument op voorhand geblokkeerd door motie Provinciale Staten
		Beleidsambtenaren willen eigen belang terugzien in projectplannen
	Verwachtingen opleggen aan de ambtenaar	Beleidsafdelingen geven grenzen aan
		Juridische werkelijkheid belangrijk bij gebiedsprocessen
		Juristen bewaken wettelijke kaders
		Beleidsambtenaren vragen om iets te onderzoeken
		Managers bepalen dat gedeputeerde moet worden betrokken
		Provinciale Staten uit urgentie
		Sturing hangt af van zelfstandigheid projectleider
		Gedeputeerde Staten wil goed geïnformeerd worden
		Gedeputeerde Staten uit urgentie
		Beleidsambtenaren verzoeken om meekoppelkansen mee te nemen
		Gedeputeerden worden benaderd met plannen door achterban, dit zorgt voor urgentie op bepaalde doelen
		Beleidsambtenaren willen eigen belang terugzien in projectplannen
	Opdracht staat vastgelegd in het projectplan	
	Gevraagde sturing	Nemen alle beslissingen (Sturing GS)
		Beslissing uitstellen (Sturing GS)
Draagvlak belangrijk (Sturing GS)		
Verkiezingen zorgen voor stilstand (Sturing GS)		
Overige opmerkingen van projectleiders over sturing	(Hyp) Opnieuw onderzoek doen is beladen, zorgt voor vertraging en bezwaren	
	In laatste fase ook sturing maar meer op detailniveau	
	Stikstofcrisis geeft extra sturing	
	Sturing geen probleem	
	Weinig sturing, vooraf vaak duidelijk wat besluit wordt	

		Geen obstructie meegemaakt
		Zolang onteigening niet mag kan je niet klagen als doelen niet worden bereikt
		Provinciale Staten zijn niet betrokken bij projecten
		Gedeputeerde Staten wordt niet betrokken tenzij iets misgaat
		Externe druk en verkiezingen zorgen voor sturing vanuit Gedeputeerde Staten
		Programmanagers worden op de hoogte gehouden van voortgang
		Gedeputeerden zijn betrokken bij Stikstofdossier
		Gedeputeerde staten doen alleen afhameren
		Projectleider heeft direct contact met gedeputeerde over voortgang
		Projectleider heeft weinig direct contact met gedeputeerde

Bijlage 3: Analyse open codes

Deze tabel bevat alle open codes uit de data-analyse in NVIVO die direct betrekking hadden op hoe projectleiders omgaan met sturing. De kleuren representeren elk een van de vier typen:

Oranje = Opvolgen

Geel = Beïnvloeden

Groen = Bemiddelen

Blaauw = Beschermen

Naam codes	Aantal respondenten	Hoeveelheid uitspraken
1 Volgen van autoriteit	0	0
Extern	0	0
Duidelijk naar gebied toe communiceren wat moet worden bereikt	3	4
Gezamenlijk staan voor kaders zodat je sterk staat in het gebied	1	2
Intern	0	0
Afgesproken wanneer moet worden geescaleerd	1	2
Bij meekoppelkansen advies meegeven aan opdrachtgever	1	1
In samenspraak met stuurgroep meningvorming doen	1	1
Moeilijke keuzes voorleggen aan bestuurders omdat zij daarover gaan	3	3
Om sturing vragen omdat je er zelf niet uitkomt	1	2
Ophalen wat de gedeputeerde vindt zodat deze punten iig worden meegenomen	2	2
Tussendoor checken omdat je overeenstemming wil en wil weten wat men wil	1	1
Volgen omdat overeenstemming is over richting	2	4
Volgen van sturing is nodig omdat je een besluit van GSPS nodig hebt en daarvoor is intern draagvlak toch nodig	1	3
Wanneer (bijna) wordt afgeweken moet gedeputeerde worden betrokken	1	1
Wat GS zegt is waar de provincie voor staat	1	1
2 Afschuiven van verantwoordelijkheid	0	0
Extern	0	0
Aangeven dat het een politiek besluit is zodat je zelf niet wordt aangesproken	2	5
Loyaliteit moet bij gebied liggen omdat je werkt op basis van vrijwilligheid	1	1
Loyaliteit voor gebied zorgt voor vertrouwen	1	2
Intern	0	0
3 Informatie achterhouden	0	0
Extern	0	0
Aandacht geven aan actoren zodat zij geen contact opnemen met bestuurders	1	3
Niet doen! Mensen voelen dat	1	1
Intern	0	0
Gedeputeerde op afstand houden	0	0
Niet altijd noodzakelijk om te betrekken	1	1

Zorgt voor stress	1	1
4 Verantwoordingsprocessen inbouwen	0	0
Extern	0	0
Projectgroep apart inrichten of integreren in bestaand overleg	1	1
Intern	0	0
Gesprekken organiseren zodat medewerkers op de hoogte zijn van actualiteit zorgt ervoor dat belangen in beeld zijn	3	3
Voraf kaders helder hebben zodat je geen vertraging hebt over 'hoe'	3	5
5 In gesprek gaan	0	0
Extern	0	0
Als iets juridisch kan zijn dat lastige gesprekken met partners	1	1
Doelen die moeten worden gehaald benoemen en onderbouwen waarom deze nodig zijn	2	3
Duidelijk zijn waarom dingen niet kunnen zorgt voor begrip	4	8
Harde boodschap onderbouwen en doorleven van consequenties zodat je het kan uitleggen	1	1
In gesprek gaan is nodig omdat je samen zoekt naar een oplossing	1	2
Mensen op de juiste mensen geïnformeerd houden zodat ze snappen wat er speelt	1	1
Navolgbaar maken wat je gaat doen zodat er begrip is voor het feit dat je soms intern dingen moet uitzoeken	1	1
Intern	0	0
Argumenten van gebiedspartners doorgeven, draagvlak is nodig	1	1
Framen als een mededeling wanneer zaken niet haalbaar blijken na onderzoek	2	3
Gedeputeerde bijstaan en bevragen zodat je gedeputeerde stuurt in een richting	2	4
Korte lijntjes met opdrachtgevers zodat je snel kunt schakelen en op een lijn zit	1	2
Naar gedeputeerde verantwoorden waarom zaken niet lukken zodat je niet gestuurd wordt	1	1
Poot stijf houden om 'grotere' belang te behartigen	1	1
Stellen dat mensen blij mogen zijn met minder vanwege haalbaarheid	2	3
Uitleggen waarom niet kan worden teruggekomen op gemaakte afspraken	2	3
Verzetten tegen sectoraal denken omdat compleet beeld moet worden geschetst	1	3
Voor voortgangsrapportageoverleg alvast polsen (opdrachtgeversoverleg)	1	1
Zorgen dat je draagvlak krijgt door men te overtuigen dat dit het hoogst haalbare is met draagvlak	3	4
6 Preventief informeren	0	0
Extern	0	0
Akkoord is onder voorbehoud omdat je geen beloftes wil doen die je niet waar kunt maken	4	6
Door netwerkpartners en gedeputeerde vooraf te informeren verlopen gesprekken soepeler waardoor makkelijker tot overeenstemming wordt gekomen	2	4

Eigen verwachtingen uitspreken zorgt voor vertrouwen omdat je eerlijk en navolgbaar bent	4	6
Netwerkpartners kennen het beleid dus transparant zijn zorgt voor vertrouwen	1	1
Rol duidelijk maken, geen toezeggingen doen als je dat niet kunt doen	3	5
Transparant omdat het niet te voorkomen is	3	4
Verwachtingsmanagement zorgt voor begrip omdat mensen snappen wat er speelt	2	4
Vooraf eerlijk zijn dat bepaalde verwachtingen misschien niet uitkomen. Door eerlijkheid voorkom je problemen	2	4
Intern	0	0
Beleidscollegas betrekken bij proces vanwege expertise	3	6
Door gedeputeerde op de hoogte te houden weet zij ook wat haalbaar is	1	1
Door vroegtijdig mensen te betrekken voorkom je dat ze in latere fases kritisch worden	1	1
Gedeputeerde goed op de hoogte brengen voorafgaand aan beslismomenten	3	6
leidinggevend en meenemen in het proces voorkomt onenigheid	3	4
Vroegtijdig informeren zorgt voor goed gesprek	2	2
Vroegtijdig informeren zorgt voor integraal denken	1	1
7 Hierarchie gebruiken als machtsmiddel	0	0
Extern	0	0
Gedeputeerde meenemen naar het gebied om discussie vlot te trekken	1	2
Gezamenlijk staan voor kaders zodat je sterk staat in het gebied	1	1
Het 'scoren' van politici gebruiken om haast te maken met bepaalde doelen	1	1
Kaders gebruiken als 'ononderhandelbare' punten	3	3
Intern	0	0
Escaleren naar de gedeputeerde	4	7
8 Neutrale bemiddelaarsrol innemen	0	0
Extern	0	0
Beleidsambtenaar provinciebelang laten vertegenwoordigen	2	4
Doel is ondergeschikt, zoeken naar binding en overeenstemming	2	2
Gedeputeerde laten vertellen	2	4
Luisteren naar mensen om op zoek te gaan naar wederzijds voordeel	1	3
Persoonlijkheid is belangrijk om verbindende rol te kunnen spelen	1	1
Steeds standpunten ophalen en gezamenlijke richting terugkoppelen om stapsgewijs verder te komen	1	1
Zeggen welke 'pet' je op hebt	1	1
Zelf niet 'van' de provincie	2	4
Intern	0	0
Medewerkers meenemen op werkbezoek zorgt ervoor dat zij integraal belang zien	1	1
9 Belangen analyseren	0	0
Extern	0	0

Door eerst in gebied belangen te onderzoeken creer je draagvlak en ruimte om ook je eigen ambities in te brengen	1	1
Grotere meekoppelkansen van gemeenten meenemen	1	1
Inventariseren wie er mee willen werken	1	1
Je hebt als overheid de plicht om alles aan te horen en af te wegen	1	1
Kleine meekoppelkansen (brugje, dijkje) regelen van bewoners	2	3
Krachtenveldanalyse maken zodat je niemand vergeet en achteraf bezwaar krijgt	1	2
Meekoppelkansen doen want ze zorgen voor draagvlak	3	4
Meerdere belangen meenemen zorgt ervoor dat je begrip krijgt van netwerkpartners	1	1
Op zoek gaan naar win-win (of medewerking kopen) om mensen mee te krijgen	1	1
Zicht hebben op ambities van het gebied	1	2
Intern	0	0
Bij nieuwe ontwikkelen analyseren wat risico's zijn en wie er intern tegenaan kan lopen	1	2
Ontwikkelen rond de gedeputeerde weten, IPO, Den Haag	2	3
Raakvlakprojecten in beeld hebben omdat deze invloed op elkaar hebben	1	1
Vooraf ophalen welke beleidsopgaven spelen intern	7	10
10 Tijd nemen	0	0
Extern	0	0
Doorleven wat het is om in gebied te wonen zodat je win-win kan vinden	1	1
Even wachten na moeilijke boodschap zorgt ervoor dat boosheid wegebt	2	2
Je moet mensen begrijpen om iets voor elkaar te kunnen krijgen	1	1
Serius nemen en luisteren zorgt voor vertrouwensrelatie	2	3
Tijd nemen om vertrouwen op te bouwen	2	2
Intern	0	0
Interne discussies zijn nodig maar worden soms uitgesteld, daar moet tijd voor zijn	1	1
11 Compenseren van 'slachtoffers'	0	0
Extern	0	0
Empathie tonen en helpen waar het kan	2	2
Overheid dient te luisteren naar bezwaren uit principe	2	2
Perspectief bieden bij slecht nieuws	0	0
Consequenties in kaart brengen en evt. bijstellen van ideeën	1	1
Extra subsidies erbij halen ter compensatie	3	3
Pijn verzachten nadat zware boodschap is ingedaald	1	1
Intern	0	0
12 Collega's of Netwerkpartners helpen	0	0
Extern	0	0
Excursie organiseren zodat actoren meer verbinden	1	1
Fysiek langsgaan bij partners omdat relatie belangrijk is voor vertrouwen	1	1
Presentatie komen geven bij Gemeenteraad helpt hen iets door de raad te krijgen	1	1

Presentatie of stukje schrijven helpt hen en geeft basis om op te bouwen (binnen en buiten)	1	1
Intern	0	0
Aansluiten bij een overleg voor uitleg om collega's te helpen (nieuwe energie, goede basis)	1	1
Nieuwe projectleiders dekking geven intern	1	1

Bijlage 4: Toestemmingsformulier

TOESTEMMINGSFORMULIER (informed consent)

Betreft: onderzoek naar de invloed van hiërarchische sturing op gebiedsprocessen.

- Ik verklaar hierbij op voor mij duidelijke wijze te zijn ingelicht over de aard, methode en het doel van het onderzoek.

- Ik begrijp:
 - Hoe mijn gegevens zullen worden verwerkt in het onderzoek.
 - Dat het onderzoek openbaar beschikbaar zal worden.
 - Dat ik mijn toestemming voor het gebruik van mijn gegevens in dit onderzoek kan stoppen op ieder voor mij wenselijk moment zonder opgave van reden en ik weet hoe ik dit kan doen.
 - Dat mijn gegevens worden gepseudonimiseerd en ik weet wat dit betekent in de context van dit onderzoek.
 - Dat de opname vernietigd wordt na uitwerking van het interview of voor 1 augustus 2022.
 - Dat het transcript van het interview zal worden gedeeld met mijn begeleider wanneer zij dit wenst.

- Ik verklaar dat ik:
 - De uitkomsten van dit interview verwerkt mogen worden in het onderzoek.
 - Vrijwillig deelneem aan dit onderzoek en mijn deelname op ieder moment kan terugtrekken.
 - Weet met wie ik contact moet opnemen wanneer ik mijn deelname wil intrekken.
 - Toestemming geef om het interview te laten opnemen door middel van een microfoon.

Datum:

Onderzoeker: ik heb mondeling toelichting verstrekt over de aard, methode en doel van het onderzoek. Ik verklaar mij bereid nog opkomende vragen over het onderzoek naar vermogen te beantwoorden.

Naam onderzoeker: Simon Holl

Datum:

Handtekening onderzoeker:

Contactgegevens: simon.holl@hotmail.com