



**Universiteit
Utrecht**



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Samenwerken in een spanningsveld: navigeren tussen ruimte en regelgeving

Een kwalitatief onderzoek naar de samenwerking tussen burgerinitiatieven en Rijkswaterstaat

Masterscriptie

Malena de Croon (6796869)

28 juni 2024, Utrecht

Master Bestuur en beleid, Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO)

Universiteit Utrecht

Eerste lezer: Dr. A.M.B. (Ank) Michels

Tweede lezer: Dr. M.J. (Margo) Trappenburg

Samenvatting

Hoe gaat Rijkswaterstaat om met burgerinitiatieven en wat zijn de factoren die deze samenwerking beïnvloeden? Dat is de onderzoeksvraag die aan de basis ligt van deze masterscriptie. Drie casussen, gericht op het aanpakken van overlast en het verbeteren van leefbaarheid, vormden de basis voor de bevindingen. De samenwerking tussen Rijkswaterstaat en burgerinitiatieven wordt beïnvloed door een combinatie van de faciliterende rol van RWS, het vertrouwen tussen de partijen en de beschikbare organisatorische capaciteit. Het onderzoek biedt inzichten en aanbevelingen voor zowel uitvoeringsorganisaties als burgerinitiatieven om toekomstige samenwerkingen te verbeteren.

Aanbevelingen

Uit dit onderzoek volgen enkele aanbevelingen voor uitvoeringsorganisaties, haar medewerkers en burgerinitiatieven. Allereerst zijn er aanbevelingen voor de **medewerkers**:

- Heb een proactieve houding en neem het voortouw
- Kijk naar mogelijkheden en oplossingen
- Communiceer procedures en tijdlijnen duidelijk en tijdig naar initiatieven
- Geef een afvinklijst bij aanvang van de samenwerking
- Bied bij afronding duidelijkheid over verdere gang van zaken en laat contactgegevens achter

Ook zijn er belangrijke punten voor **uitvoeringsorganisaties** om te waarborgen dat medewerkers in staat zijn deze verbeteringen toe te passen:

- Stel prioriteiten, maak keuzes en definieer wat je als organisatie wil bereiken
- Stel duidelijke spelregels op en maak een goede procesomschrijving en werkwijze
- Bied hierover duidelijkheid binnen organisatie om de houding van medewerkers dezelfde kant op te krijgen
- Maak ruimte vrij in de budgettering en projectkaders om samen te werken en creëer flexibiliteit
- Bied meer tijd en ruimte aan medewerkers om hun inhoudelijke kennis beschikbaar te maken
- Schat burgerinitiatieven op tijd op waarde

Tot slot zijn er de volgende aanbevelingen voor **burgerinitiatieven**:

- Investeer in het versterken van organisatorische capaciteit
- Ben flexibel en oplossingsgericht
- Ga sterke verbindingen aan met anderen om steun, middelen en expertise te verkrijgen

Voorwoord

Voor u ligt de masterscriptie die ik heb geschreven in het kader van mijn afstuderen voor Bestuur en beleid aan de Universiteit Utrecht. Deze scriptie is geschreven tijdens mijn onderzoeksstage bij Rijkswaterstaat op de afdeling Strategische Verkenningen. Graag wil ik, voordat u mijn scriptie gaat lezen, enkele woorden van dank uitbrengen.

Allereerst wil ik graag alle respondenten bedanken die hebben deelgenomen aan dit onderzoek. Zonder hun bereidheid om tijd vrij te maken en mij mee te nemen in hun ervaringen was ik niet tot de inzichten gekomen die deze scriptie tot stand hebben gebracht. De deelnemers waren erg behulpzaam en ieder op hun eigen manier gedreven en betrokken. Ook wil ik de medewerkers van Rijkswaterstaat bedanken die mij hebben geholpen in korte tijd wegwijs te maken in de organisatie. Daarbij wil ik in het bijzonder mijn begeleider bij Rijkswaterstaat, Ernst Haijink, bedanken. Ten slotte bedank ik ook graag mijn scriptiebegeleider van de Universiteit Utrecht, Ank Michels, voor haar feedback en begeleiding bij het tot stand brengen van dit onderzoek.

Malena de Croon

Leeswijzer

Deze afstudeerscriptie is opgebouwd in hoofdstukken. Hoofdstuk 1 presenteert de aanleiding, relevantie en de doel- en vraagstelling. Hoofdstuk 2 gaat over de locus van het onderzoek, namelijk Rijkswaterstaat, en haar positie als uitvoeringsorganisatie onder het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). In hoofdstuk 3 wordt een theoretisch kader opgezet waarin de focus van het onderzoek wordt afgebakend aan de hand van relevante literatuur. Ook worden hier de theoretische deelvragen beantwoord. De operationalisatie gebaseerd op het theoretisch kader staat in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 wordt de methode toegelicht en verantwoord. Hoofdstuk 6 presenteert en analyseert de bevindingen. In hoofdstuk 7 worden de resultaten vergeleken en de empirische deelvragen beantwoord. Tot slot staat in hoofdstuk 8 de conclusie, met daarin het antwoord op de onderzoeksvraag, en de discussie van het onderzoek. Ik wens u veel leesplezier tijdens het doornemen van deze scriptie.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	2
VOORWOORD	3
1. INLEIDING	5
1.1. <i>Aanleiding</i>	5
1.2. <i>Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie</i>	7
1.3. <i>Doel- en vraagstelling</i>	8
2. RIJKSWATERSTAAT – LOCUS.....	9
2.1. <i>Uitvoeringsorganisaties en participatie</i>	9
2.2. <i>Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie en haar visie op burgerinitiatieven</i>	10
2.3. <i>Casussen</i>	11
3. THEORETISCH KADER – FOCUS.....	12
3.1. <i>Karakteristieken burgerinitiatieven en motieven ontstaan</i>	12
3.2. <i>Factoren die samenwerking tussen overheden en burgerinitiatieven beïnvloeden</i>	13
3.3. <i>Beantwoording theoretische deelvragen</i>	22
4. OPERATIONALISERING	23
5. METHODE	26
5.1. <i>Onderzoeksdesign</i>	26
5.2. <i>Casus- en respondentenselectie</i>	27
5.3. <i>Dataverzameling</i>	28
5.4. <i>Data-analyse</i>	28
5.5. <i>Validiteit en betrouwbaarheid</i>	30
6. BEVINDINGEN	31
6.1. <i>Groenwal</i>	31
6.2. <i>Belangen Gebied</i>	41
6.3. <i>Leefbaar Dorp</i>	51
7. ANALYSE EN VERGELIJKING BEVINDINGEN	61
7.1. <i>Vergelijking casussen</i>	61
7.2. <i>Beantwoording empirische deelvragen</i>	63
8. DISCUSSIE EN CONCLUSIE	68
8.1. <i>Conclusie</i>	68
8.2. <i>Discussie</i>	69
8.2.1. <i>Implicaties</i>	69
8.2.2. <i>Aanbevelingen voor de praktijk</i>	70
8.2.3. <i>Beperkingen en aanbevelingen voor vervolgonderzoek</i>	71
LITERATUURLIJST	72
BIJLAGE 1: DOCUMENTEN	76
BIJLAGE 2: TOPICLIJST	77
BIJLAGE 3: CODEBOOM	81

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Rijkswaterstaat (RWS) bevindt zich in het hart van een steeds complexer wordend spanningsveld waar beleidsdoelstellingen, organisatorische complexiteit en burgerparticipatie samenkomen.

Als rijksuitvoeringsorganisatie werkt RWS tussen nationaal beleid en decentrale wensen, tussen markt en overheid, en tussen politiek en burger (Kompas RWS, 2023, p. 37). In 2013 kwam de overheid met de wens om ruimte en vertrouwen te bieden aan maatschappelijke initiatieven. Daarbij treedt de overheid steeds meer terug en verwacht dat burgers meer zelf invulling geven aan de samenleving (Verhoef, Ruitenbergh, Luttmer, Heirweg & Andric, 2018, p. 4). Door toenemende mogelijkheden voor burgers om hun eigen leefomgeving te beïnvloeden, kunnen zij bijdragen aan de leefbaarheid van het land (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013, p. 10-13). Termen zoals de doe-democratie en de participatiesamenleving zijn sindsdien niet meer weg te denken uit overheidsbeleid. Met de komst van de Omgevingswet begin 2024 worden burgers verder uitgenodigd om meer zelf initiatief te nemen voor de inrichting van hun leefomgeving door regels voor ruimtelijke ontwikkeling te vereenvoudigen (Omgevingswet, 2024). Ook van Rijkswaterstaat, de uitvoeringsorganisatie onder het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), wordt verwacht dat initiatieven ruimte krijgen om een aandeel te leveren (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2018). De organisatie ziet een stijging van burgerinitiatieven op haar beheergebied met daarbij een toenemend beroep op de krachten van RWS (Rijkswaterstaat, 2023, p. 38). De overheid wil meer ruimte geven voor burgerinitiatieven omdat deze toenemen in aantallen en steeds meer van belang zijn: zij kunnen een meerwaarde hebben voor de samenleving en bijdragen aan een verbeterde leefomgeving. Ondanks de wens en taak om meer ruimte te bieden aan burgerinitiatieven, stuit RWS op problemen die de samenwerking met burgerinitiatieven kunnen bemoeilijken, zoals een toenemende taakcomplexiteit en beperkte budgetten. Het lijkt een uitdaging om te bepalen hoe burgerinitiatieven een stevigere positie kunnen krijgen in de taakstelling van Rijkswaterstaat.

Burgerinitiatieven kunnen verschillende waarden hebben voor de samenleving (Van Dam, Salverda & Daring, 2011, p. 16-18). Zo is volgens de Omgevingswet participatie van belang omdat het de kwaliteit van beleid en besluiten kan verhogen, kan bijdragen aan draagvlak en onnodige vertraging door bezwaar- en beroepsprocedures kan voorkomen (Omgevingswet, 2024). Ook in het rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving (Bouma, De Hollander, Van Doren & Martens, 2023) wordt gesproken over de meerwaarde van burgerbetrokkenheid en het belang om als overheden hiervan gebruik te maken, specifiek bij leefomgevingsbeleid. Het PBL ziet dat leefomgevingsopgaven en de oplossingen complex zijn en er nog veel te verbeteren valt in de aandacht voor burgerbetrokkenheid (Bouma et al., 2023, p. 8). De Nationale Ombudsman ziet dat tijdens participatie bij rijksprojecten burgers graag de mogelijkheid willen hebben om invloed uit te oefenen op hun leefomgeving (Luttmer, Van den Akker & Oosterveer, 2019, p. 7). Met regelmaat vinden er in de leefomgeving van burgers namelijk veranderingen plaats die impact op hen kunnen hebben.

Veel overheden lijken zich bewust te zijn van de meerwaarde van participatie en richten zich op het faciliteren en versterken van burgerinitiatieven (Visser, Verkerk, Minkman & Van Buuren, 2023, p. 3). Het belang van participatie wordt ook onderschreven door het Ministerie van IenW en Rijkswaterstaat, als uitvoeringsorganisatie onder dit ministerie. Het Ministerie heeft haar wensen uitgewerkt in de Code Maatschappelijke Participatie en in een strategische langetermijnvisie (Luttmer et al., 2019, p. 5). In de strategie en wens van het Ministerie van IenW en Rijkswaterstaat wordt benadrukt dat ze willen inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Het werkterrein van Rijkswaterstaat is de openbare ruimte en de organisatie werkt daarbij ook aan een duurzame leefomgeving (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2023). De organisatie vindt het van groot belang goed en wendbaar te kunnen reageren op een voortdurende veranderende omgeving (Rijkswaterstaat, 2023). Het ministerie ziet dat maatschappelijke opgaven vaker complex zijn. Het wordt als noodzakelijk gezien samen te werken met andere partijen, waaronder ook burgers, om deze opgaven uit te voeren. Daarbij heeft het ministerie de wens verbindend te werken en samenwerkingen te versterken. Rijkswaterstaat wil zowel met anderen als binnenin de organisatie een sterke samenwerking en betreft burgers bij de inrichting van hun leefomgeving (Rijkswaterstaat, 2023). Daarbij hoort dat overheden zich in lijn met de Omgevingswet meer uitnodigend opstellen en meer samenwerken.

Ondanks de wensen en processen op het gebied van participatie blijkt de vertaling van theorie naar de praktijk niet zo eenvoudig (Luttmer et al., 2019, p. 5). Uitvoeringsorganisaties en Rijkswaterstaat in het bijzonder kampen met enkele problemen. Er lijkt een uitdaging te zijn voor ambtenaren om een balans te vinden tussen de wens en verwachtingen van de overheid en burgers aan de ene kant, en de professionele expertise en administratieve haalbaarheid aan de andere kant (Nederhand, Migchelbrink & Edelenbos, 2022, p. 9). Ten eerste geven uitvoeringsorganisaties aan dat hun werkzaamheden steeds complexer worden, blijkt uit een publicatie in Staat van de Uitvoering over de publieke dienstverlening in Nederland (Stuurgroep, 2022, p. 4). Alle verschillende regelgeving en stapeling van beleid kunnen de uitvoering ‘ondoorzichtig, inflexibel en foutgevoeliger’ maken. Uit een rapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties blijkt dat de toegenomen complexiteit uitvoeringsprofessionals geen ruimte geeft voor maatwerk, waardoor zij niet altijd recht kunnen doen aan de belangen van burgers (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2021, p. 10). Ten tweede is de taak om samen te werken met burgerinitiatieven niet expliciet opgenomen in de budgettering van Rijkswaterstaat, waardoor de focus nog steeds primair ligt op de uitvoering van hoofdtaken op hun beheergebied (Stuurgroep, 2022, p. 21). Uit een analyse van Rijkswaterstaat blijkt dat projectleiders vooral aanlopen tegen de grote druk op tijd en budget van infrastructurele ingrepen en andere hoofdtaken bij het samenwerken met maatschappelijke initiatieven (Instituut voor Maatschappelijke Innovatie, 2014, p. 11). De organisatie heeft een vastgesteld takenpakket en officiële richtlijn van bovenaf en daardoor nagenoeg geen budget beschikbaar voor taken buiten hun hoofdopdrachten.

Rijkswaterstaat geeft dan ook als voornaamste knelpunt dat de budgetten voor ontwikkeling, beheer en onderhoud niet in voldoende tempo zijn meegegroeid met de hogere eisen die aan ze gesteld worden.

1.2. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

De omschreven probleemstelling is om meerdere redenen relevant te onderzoeken. Allereerst onderzoekt veel bestaande literatuur burgerinitiatieven en hun samenwerking met lokale overheden, zoals gemeentes (Broekema & Buder, 2023, p. 6). Er is beperkt onderzoek gedaan om te kijken of deze uitdagingen en succesfactoren ook een rol spelen specifiek in de samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en burgerinitiatieven. Uitvoeringsorganisaties verschillen op verschillende punten van gemeentes. Zo zorgen uitvoeringsorganisaties dat gemaakte plannen en strategieën van de overheid gerealiseerd worden, zoals het handhaven van wetten, regelgeving en dienstverlening aan burgers en bedrijven (Werkenvoornederland, 2024). Zij voeren wetten uit die zij opgelegd krijgen van de overheid en het verantwoordelijke ministerie en moeten direct verantwoording afleggen aan dat ministerie. Gemeentes voeren landelijk en eigen beleid uit en mogen over veel zaken zelfstandig beslissen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2024). Ook richten uitvoeringsorganisaties zich meer op nationale of regionale doelen. Uitvoeringsorganisaties verschillen daarmee in wijze van verantwoording, het opgelegde takenpakket en relaties tot andere burgers en andere overheden van gemeentes. Aangezien de omstandigheden en karakteristieken van uitvoeringsorganisaties verschillen van eerdere onderzoeksonderwerpen is er onduidelijkheid over doorslaggevendende factoren in de samenwerking met burgers. Dit onderzoek is dan ook wetenschappelijk relevant door het identificeren van de factoren die samenwerking tussen burgerinitiatieven en specifiek uitvoeringsorganisaties beïnvloeden.

Het onderzoeken van deze probleemstelling heeft ook een maatschappelijke relevantie. Burgerinitiatieven kunnen ontstaan door intrinsieke motivatie en passie (Van der Heijden, Van Dam, Van Noortwijk, Salverda & Van Zanten, 2011, p. 14), maar ook uit ontevredenheid met situaties en de behoefte aan nieuw beleid of actie (Edelenbos, Van Meerkerk & Schenk, 2016, p. 64). De hedendaagse samenleving is complex geworden door invloeden zoals individualisering en polarisatie (Van Dam, Salverda & During, 2014, p. 16). Daarnaast leiden toenemend wantrouwen richting overheden en grote bezuinigingen tot veranderingen in de samenleving. Er is sprake van een vermaatschappelijking van beleid waarin burgers steeds meer zelf kunnen en willen organiseren. Door deze verandering verschuiven de rollen en taken van overheden en burgers in de samenleving en vragen overheden zich af hoe zij burgerinitiatieven kunnen ondersteunen (Van Dam et al., 2014, p. 17). Het omgaan met burgerinitiatieven vanuit de overheid lijkt ook op gespannen voet te staan met meer traditionele vormen van beleidsuitvoering, waarbij een rijksoverheid plannen maakt en vervolgens zelf uitvoert (Van Dam et al., 2014, p. 18). Verder onderzoek is nodig om te achterhalen hoe de complexe relatie tussen overheden en maatschappelijke initiatieven zich ontwikkelt, vooral in een samenleving die continu verandert (Brandsen, Trommel & Verschuere et al., 2015, p. 689). Meer

inzicht in de factoren die de samenwerking tussen burgerinitiatieven en uitvoeringsorganisaties beïnvloeden, kan helpen met het in kaart brengen van de huidige stand van zaken en verbeterpunten te ontdekken. Dit kan uitvoeringsorganisaties handvatten bieden om te kunnen blijven inspelen op de behoeften en verwachtingen van de samenleving.

1.3. Doel- en vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in welke factoren invloed hebben op de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en burgerinitiatieven. Hiermee wordt gepoogd bestaande literatuur aan te vullen en te specificeren op de samenwerking tussen burgerinitiatieven en uitvoeringsorganisaties, als ook uitvoeringsorganisaties te adviseren hoe de samenwerking met burgerinitiatieven verbeterd kan worden. De onderzoeksvraag die hieruit volgt is:

‘Hoe gaat Rijkswaterstaat om met burgerinitiatieven en wat zijn de factoren die de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en burgerinitiatieven beïnvloeden?’

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, worden allereerst bestaande bevindingen over burgerinitiatieven en de samenwerking met overheden in kaart gebracht. Dit leidt tot de volgende theoretische deelvragen:

1. Wat zijn de karakteristieken van burgerinitiatieven en welke inzichten geeft de literatuur over waarom burgerinitiatieven ontstaan?
2. Welke factoren beïnvloeden de samenwerking tussen overheden en burgerinitiatieven op een positieve dan wel negatieve manier?

Daaropvolgend worden de volgende deelvragen opgesteld om deze aspecten empirisch te onderzoeken:

3. Wat waren de motieven voor het ontstaan van deze burgerinitiatieven?
4. Hoe reageert Rijkswaterstaat op en werkt samen met deze burgerinitiatieven?
5. Waar lopen Rijkswaterstaat en de burgerinitiatieven tegenaan in de samenwerking?
6. Wat zien Rijkswaterstaat en de burgerinitiatieven als factoren die de samenwerking positief beïnvloeden?
7. Wat zijn mogelijke verbeteringen in de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de burgerinitiatieven?

2. Rijkswaterstaat – Locus

In dit hoofdstuk wordt de positie van Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie omschreven en verder toegelicht wat de doelstelling van de organisatie is in de samenwerking met burgerinitiatieven. De positie en doelstelling zijn belangrijk om te verkennen, zodat de context en kaders van het onderzoek duidelijk worden. Ook worden de casussen geïntroduceerd die de basis vormen voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

2.1. Uitvoeringsorganisaties en participatie

Rijkswaterstaat is onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en moet direct verantwoording afleggen aan dit ministerie (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2024).

De missie van het Ministerie van IenW is bepalend voor de manier waarop RWS haar werk kan doen en welke rol de organisatie aanneemt in het verbeteren van de leefomgeving en gebiedsgericht werken (Keijzer, Van den Brink, Kempenaar & Restemeyer, 2023, p. 16-18). De relatie tussen een ministerie en de uitvoeringsorganisatie is zowel afhankelijk als zelfstandig (Van Thiel, 2004, p. 128). De hoofdtaak en financiering van de organisatie wordt namelijk bepaald door het ministerie, maar de organisatie is zelf verantwoordelijke deze op een onafhankelijke en verantwoorde wijze uit te voeren. Het ministerie is zowel eigenaar, opdrachtgever als toezichthouder van de uitvoeringsorganisatie. Maar uitvoeringsorganisaties bieden zelf ook belangrijke zaken aan het ministerie door hun kennis en prestaties. Dit geldt ook voor Rijkswaterstaat. Er wordt dan ook vaak gesproken over de ‘dubbele pet’ van Rijkswaterstaat: de organisatie werkt in opdracht van een ministerie, maar werkt ook gelijktijdig samen met dat ministerie aan de uitvoering van beleid. Ook in het samenwerken met burgerinitiatieven heeft Rijkswaterstaat enige ruimte om invulling te geven aan de vormgeving.

Met participatie wordt in de Omgevingswet bedoeld ‘het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit’ (Omgevingswet, 2024). Deze wet bundelt de regels op het gebied van de fysieke leefomgeving en ruimtelijke ontwikkelingen. De Omgevingswet betekent vooral een verandering van houding en gedrag bij overheden van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’. Waar er tien jaar geleden vanuit de overheid vooral werd gekeken naar efficiënt en resultaatgericht werken, wordt nu meer gekeken naar het inhoudelijk leveren van publieke waarden voor en met de samenleving. Rijkswaterstaat gebruikt in verschillende onderzoeks- en strategische documenten de theorie over het concept *Public Value* als leidraad (Moore, 1995). Overheidsinstanties verzorgen volgens Moore (1995) publieke waarde voor de samenleving door middel van diensten en beleid die bijdragen aan welzijn. Publieke waarde vormt daarmee een belangrijk aspect in de activiteiten die de overheid uitvoert. Om tot publieke waarde te komen moet deze volgens Moore (1995) in samenhang gebracht worden met steun en legitimiteit van de omgeving en de operationele capaciteiten van de organisatie. De theorie wordt aangehaald in verschillende onderzoeken van

Rijkswaterstaat naar toekomstige veranderingen die van invloed kunnen zijn op de werkzaamheden van de organisatie.

2.2. Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie en haar visie op burgerinitiatieven

Uitvoeringsorganisaties hebben verschillende verantwoordelijkheden en activiteiten die bijdragen aan het behalen van participatiedoelstellingen. In de Omgevingswet is in wet- en regelgeving vastgelegd dat overheden participatie moeten inrichten in een zogeheten kennisgevings- en motiveringsplicht. Om aan participatiedoelstellingen te voldoen en samen te werken met burgerinitiatieven, heeft Rijkswaterstaat verschillende processen en documenten ontwikkeld. Dit omvat zowel de naleving van wet- en regelgeving als het bepalen van de rol die Rijkswaterstaat moet spelen bij deze initiatieven. De strategie van Rijkswaterstaat wordt in het KompasRWS uitgewerkt (Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2023). Dit is gebaseerd op KompasIenW waarin de organisatieontwikkeling van zowel het ministerie als RWS in staat. Het doel is een balans te vinden tussen het volgen van officiële besluitvorming en het bevorderen van samenwerkingen met burgerinitiatieven (Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2023). Om de uitvoering in Nederland te verbeteren ligt ook een belangrijke rol voor Rijkswaterstaat. RWS is een belangrijke speler in het ruimtelijke domein, omdat het werkt aan de aanleg, het beheer en het onderhoud van (vaar)wegen en het watersysteem. Daarin wil de organisatie zich meer opstellen als gebiedspartner (Den Bakker, 2023, p. 8-10). De rol van gebiedspartner focust zich op het ontwikkelen van een proactieve houding, gebiedsgericht meedenken met opgaven van derden en het openstellen van eigen opgaven voor zogeheten meekoppelkansen, ofwel initiatieven van anderen die kunnen meegenomen worden in projecten van Rijkswaterstaat. Zo krijgt Rijkswaterstaat te maken met burgerinitiatieven die zelf ontstaan, maar ook die aanhaken op lopende projecten.

Deze rol blijkt echter lastig gezien de karakteristieken van de organisatie op het gebied van de strakke kaders, beperkte bewegingsruimte en een beperkte scope ofwel reikwijdte van de opdracht die Rijkswaterstaat kenmerkt (Keijzer et al., 2023, p. 16-18). Rijkswaterstaat krijgt op het moment haar financiering specifiek toebedeeld per opdracht, waardoor er minder speelruimte is buiten de opdracht om ook samenwerkingen met burgerinitiatieven mee te nemen. Voor een meer proactieve houding heeft RWS ruimte nodig van het Ministerie IenW (Keijzer et al., 2023, p. 34). Daarbij komt ook dat Rijkswaterstaat te maken heeft met andere beperkende factoren, zoals een verouderd beheergebied, verminderde personele capaciteit en bezuinigingen (Lichtkogel, 2013, p. 25). De nieuwe taken en ambities die op RWS afkomen kunnen extra druk op die spanning zetten. Ook mogen de meekoppelkansen geen bedreiging vormen voor de eigen opgaven. Daarmee is de vraag hoeveel ruimte en vrijheid RWS heeft om daadwerkelijk proactief aan de slag te gaan in het samenwerken met anderen (Lichtkogel, 2013, p. 25). In de wens van deze rol lijkt een spanning te zitten: wat nodig is om gebiedspartner te kunnen zijn, staat haaks op de huidige organisatiestructuur, cultuur en werkwijze van RWS (Keijzer et al., 2023, p. 26). Deze is namelijk meer gericht op het vervullen van de hoofdtaken.

Die spanning heeft invloed op het handelingsperspectief van medewerkers van de organisatie en zorgt voor onduidelijkheid over welke rol RWS wil en kan aannemen.

2.3. Casussen

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden worden drie casussen onderzocht. Alle drie richten ze zich het tegengaan van zicht- en geluidsoverlast en willen ze maatregelen in de berm of het talud naast de snelweg. Het zijn casussen die Rijkswaterstaat hebben benaderd met betrekking tot het plaatsten van geluids- en of zichtbarrières langs snelwegen. Belangrijk om te benoemen is dat de casussen geanonimiseerd zijn. Dit wordt in hoofdstuk 5 verder toegelicht.

Het eerste initiatief, genaamd Groenwal, betreft een stuk grond naast de snelweg (het talud) waar planten zijn geplaatst. Het doel van deze groene muur was het dempen van verkeerslawaaï, het verminderen van fijnstofverspreiding, het vergroten van biodiversiteit en het onttrekken van het verkeer aan het zicht. Omdat het talud in beheer is van Rijkswaterstaat heeft het initiatief contact opgezocht. Hierbij is het burgerinitiatief geslaagd in het bereiken van zijn doel en zijn zij gestart met het beplanten van de eerste teelt. Het tweede initiatief betreft er één waarbij de bewoners een geluidsscherm langs de snelweg wensten. Het initiatief Belangen Gebied verzocht Rijkswaterstaat om deze schermen die ze uiteindelijk ook hebben verkregen. Het laatste burgerinitiatief genaamd Leefbaar Dorp wilde tevens een geluidsscherm, eventueel in de vorm van zonnepanelen. Zij zijn naar Rijkswaterstaat gestapt met de vraag of er iets gedaan kan worden aan de toenemende geluidsoverlast van de nabijgelegen snelweg en verzorgingsplaats. Deze samenwerking is (tot nog toe) niet geslaagd en de geluidsschermen zijn niet geplaatst.

Er is om meerdere redenen gekozen voor deze casussen. Zo hebben ze alle drie een gemeenschappelijk doel, namelijk overlast van de snelweg op hun leefomgeving beperken. Door samenwerkingen in dezelfde doelstelling te bekijken, kan de rol die Rijkswaterstaat aanneemt en de factoren die van belang zijn in deze context onderzocht worden. Verder is bij twee casussen de doelstelling bereikt en bij één casus niet. Door dit verschil kan worden onderzocht welke factoren mogelijk hebben bijgedragen aan het slagen van de twee casussen, dezelfde zijn die ontbraken bij de andere casus. Tot slot hebben de casussen zich allemaal recent afgespeeld. Zo wordt een zo actueel mogelijk beeld geschetst van de rol die Rijkswaterstaat aanneemt in de samenwerking en welke factoren de samenwerking hebben beïnvloed.

3. Theoretisch kader – Focus

In dit hoofdstuk worden de empirische deelvragen beantwoord. Allereerst wordt gekeken naar huidige literatuur omtrent de karakteristieken van burgerinitiatieven en welke motieven er zijn voor hun ontstaan. Vervolgens wordt relevante literatuur besproken die ingaat op factoren die de samenwerking tussen overheden en burgerinitiatieven beïnvloeden.

3.1. Karakteristieken burgerinitiatieven en motieven ontstaan

Karakteristieken

Burgerinitiatieven, een specifieke vorm van burgerparticipatie, worden op verschillende manieren gedefinieerd in wetenschappelijke literatuur. In dit onderzoek wordt de definitie gehanteerd zoals opgesteld door Igalla, Edelenbos en Van Meerkerk (2019): ‘een vorm van zelforganisatie waarin burgers energie en middelen mobiliseren om gezamenlijk projecten te definiëren en uit te voeren, gericht op het leveren van publieke goederen of diensten voor hun gemeenschap’ (Igalla et al., 2019, p. 1776). Daarop aanvullend wordt ook gekeken naar de kenmerken benoemd in de definitie van Bakker, Denters, Oude Vrielink en Klok (2012, p. 410). Zij omschrijven burgerinitiatieven als activiteiten uitgevoerd door burgers die zijn gericht op het leveren van lokale publieke diensten of goederen. Het is een vorm van samenwerkend bestuur waar burgers de leiding nemen om de kwaliteit van hun wijk, leefbaarheid, veiligheid en sociale cohesie aan te pakken en waarbij zij zelf de doelen van het project bepalen (Bakker, Denters, Oude Vrielink & Klok, 2012, p. 397). Het is een vorm van samenwerkend bestuur omdat overheden deze burgerinitiatieven daarbij ondersteunen of faciliteren.

Burgerinitiatieven worden geprezen voor hun legitimiteit, alsmede hun innovatie en probleemoplossend vermogen (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016; Visscher, Hurenkamp & Tonkens, 2023, p. 36). Uit onderzoek naar lokale burgerinitiatieven blijkt dat de actieve inzet van burgers kan bijdragen aan de leefbaarheid op het platteland en regionale gebieden (Aalvanger & Beunen, 2014, p. 9). Burgerinitiatieven kunnen een positief effect hebben op de lokale gemeenschap (Hurenkamp, Tonkens & Duyvendak, 2006, p. 57). Een initiatief signaleert namelijk een probleem, maar kan daarbij ook anderen zover krijgen mee te doen of zelf een initiatief op te zetten. Daarmee kan worden bijgedragen aan de kwaliteit van de lokale samenleving.

Motieven ontstaan

Burgerinitiatieven kunnen om meerdere redenen worden opgericht. Ze ontstaan dikwijls als reactie op staat- en marktfalen om publieke diensten te leveren en als gevolg van een terugtrekkende overheid waardoor een gat ontstaat tussen behoeftes en dienstverlening (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016, p. 3; Igalla et al., 2019, p. 1176). Ze ontstaan dan ook vanuit ‘een probleem of een behoefte in de lokale samenleving,’ (Hurenkamp et al., 2006, p. 57). Burgerinitiatieven zijn er volgens Tonkens (2009, p. 139) niet zozeer als kritiek op de overheid, maar om deze aan te vullen. Door iets te doen wat de

overheid niet doet, maar wat burgers wel als nuttig of belangrijk zien. Daarmee geeft het oprichten van een burgerinitiatief ook een signaal af naar de overheid (Hurenkamp et al., 2006, p. 57).

Vaak ontstaan burgerinitiatieven door intrinsieke motivatie en passie vanuit de wens vorm te geven aan persoonlijke idealen (Van der Heijden et al., 2011, p. 14). Tonkens & Verhoeven (2011, p. 39) zien in hun onderzoek dat burgers ook sterk worden gemotiveerd initiatief te nemen vanuit de wens iets voor anderen te doen. Er is een sterke maatschappelijke drijfveer. Initiatieven in hun onderzoek zijn vooral georiënteerd op sociale problemen in de buurt, zoals overlast.

3.2. Factoren die samenwerking tussen overheden en burgerinitiatieven beïnvloeden

In dit stuk worden de factoren besproken die de samenwerking tussen overheden en burgerinitiatieven beïnvloeden. Dit zijn de faciliterende rol van de overheid, onderling vertrouwen en organisatorische capaciteit van beide partijen. Iedere factor bestaat uit verschillende aspecten.

3.2.1. Faciliterende rol van de overheid

Allereerst is een *faciliterende rol* van de overheid belangrijk in de samenwerking met een burgerinitiatief. In het rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) met de titel ‘Loslaten in vertrouwen’ bespreken zij vijf mogelijke rollen voor de overheid in overheidsparticipatie, waaronder een faciliterende (ROB, 2012, p. 67-68). Dit rapport is geschreven om advies te geven op welke manier en onder welke voorwaarden de overheid publieke taken kan loslaten en kan overlaten aan anderen. Bij het aannemen van een faciliterende rol biedt de overheid ondersteuning. Verschillend onderzoek wijst op een verband tussen overheidssteuning en de prestatie van burgerinitiatieven. Zo zien De Wilde, Hurenkamp en Tonkens (2014) dat succes afhangt van de moeite die overheden doen om responsief te zijn en om te gaan met de belangen van de groep. In hun onderzoek naar 386 gemeenschapsgroepen stellen zij dat burgerinitiatieven actief gestimuleerd moeten worden door lokale overheden (De Wilde, Hurenkamp & Tonkens, 2014, p. 3377). Wanneer de overheid geen faciliterende rol aanneemt kan dit een obstakel in de samenwerking vormen (De Haan, Haartsen, Meijer & Strijker, 2019, p. 213). Voor hun onderzoek hebben De Haan en collega's een groot aantal burgerinitiatieven (585) in Noord-Nederland bevroegd om te achterhalen welke factoren zij zien als positieve bijdragen aan hun succes. De auteurs zien dat verantwoordelijkheden en rollen zijn veranderd, maar oude gedragspatronen blijven voortbestaan (De Haan et al., 2019, p. 213). Een moeizame relatie tussen overheid en het initiatief werd door de respondenten gezien als een belangrijke faalfactor. De veranderende rol die de overheid zou moeten aannemen lijkt nog niet altijd succesvol geïmplementeerd. Om de relatie en samenwerking tussen de overheid en burgerinitiatieven te verbeteren en daarmee uiteindelijk ook het succes van de initiatieven, zien de auteurs het als noodzakelijk om deze rolverandering daadwerkelijk door te zetten.

a. Betrokkenheid, waardering en erkenning

De overheid zou volgens bestaande onderzoeken de faciliterende rol op meerdere manieren kunnen en moeten invullen. Zo hebben burgerinitiatieven daarbij behoefte aan betrokkenheid, een luisterend oor en subsidie (Hurenkamp et al., 2006, p. 60-64). Overheden doen er volgens Hurenkamp et al., (2006) goed aan zich eerst en vooral op de *betrokkenheid, waardering en erkenning* te concentreren aangezien initiatieven dit als zeer stimulerend ervaren. De auteurs inventariseren in hun rapport de karakteristieken van burgerinitiatieven en wat ze nodig hebben van de overheid. Hiervoor hebben ze gesproken met 386 burgers die betrokken waren bij een initiatief. Aandacht en waardering is een belangrijke brandstof voor veel actieve burgers in het algemeen (Hurenkamp et al., 2006). Waardering en aandacht is belangrijk voor de initiatieven én voor de inzet. Belangrijk daarvoor is gepaste aandacht op momenten die ertoe doen voor de burgers. Dat kan op verschillende manier en kan relatief eenvoudig zijn, zoals aanwezig zijn op bijeenkomsten die van betekenis zijn voor de burgers om als bestuurder je gezicht te laten zien of persoonlijk een mail of telefoontje wanneer een succes is behaald. Ook Van Dam et al. zien dat erkenning en steun van de rijksoverheid een belangrijke impuls geven aan initiatieven (Van Dam et al, 2011, p. 100). Van Dam et al. keken naar 25 burgerinitiatieven die zijn begeleid door het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie om te onderzoeken hoe burgerinitiatieven kunnen blijven toenemen en zo goed mogelijk tot hun recht komen (Van Dam et al., 2011, p. 11). De focus lag op initiatieven die van betekenis zijn voor de landschappelijke kwaliteit.

b. Ruimte geven en mogelijkheden bieden

Als belangrijk onderdeel van een faciliterende houding komt ten tweede het bieden van *mogelijkheden en ruimte* veelvuldig in onderzoeken naar boven. Burgers geven aan dat ze willen dat de overheid ruimte biedt dóór het initiatief te faciliteren (Verhoef et al., 2018, p. 22). Het onderzoek van Verhoef et al. (2018) richt zich op de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven in opdracht van de Nationale Ombudsman. Daarbij kijken ze naar de behoeftes van lokale initiatieven waar voornamelijk gemeentes bij betrokken zijn. Zij onderzoeken hoe overheden een balans kunnen vinden in het geven van ruimte voor burgerinitiatieven, maar hen nog steeds voldoende faciliteren. In het onderzoek is gesproken met zowel de initiatiefnemers als medewerkers van de betrokken overheidsinstantie (Verhoef et al., 2018, p. 7). De auteurs geven voor de overheid de volgende drie adviezen in omgang met burgerinitiatief (Verhoef et al., 2018, p. 25). Allereerst het hebben van een constructieve houding, waarbij gekeken wordt naar oplossingen, hulp en ondersteuning op maat en een gepaste rolverdeling. Ten tweede het optreden als één overheid, waarbij er een duidelijk aanspreekpunt is, burgerinitiatieven niet van het kastje naar de muur gestuurd worden en de overheid met één mond spreekt. Tot slot het geven van heldere en herkenbare keuzes, met actieve informatie over de mogelijkheden, helderheid over die mogelijkheden en helderheid over de voorwaarden.

c. Regels en formaliteiten structureren en reactievermogen en responsiviteit waarborgen

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat een focus op regels en formaliteiten de samenwerking tussen overheden en burgerinitiatieven niet bevordert. Ze lijken een negatieve invloed te hebben op beide partijen en belemmeren het bieden van ruimte en mogelijkheden. Het *structureren van regels en het waarborgen van flexibiliteit en responsiviteit* hebben daarentegen wel een positieve invloed op de samenwerking. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de invloed op burgers en die op ambtenaren. Visser en collega's (2023, p. 8) zien dat eisen vaak worden opgelegd omdat burgerinitiatieven moeten passen binnen de agenda van gemeentes en de beleidsplannen niet in de weg mogen staan. Chin en Mees (2021) vullen aan dat overheden risicomijdend lijken te zijn in de samenwerking met initiatieven. Om risico's te verminderen, worden veel regels en procedures opgezet waaraan burgerinitiatieven moeten voldoen (Chin & Mees, 2021, p. 10).

Beleed en regelgeving heeft allereerst een negatieve impact op de burgerinitiatieven (Chin & Mees, 2021; De Haan, et al., 2019; Igalla, et al., 2019; Bakker et al., 2012). Regels en eisen kunnen de motivatie verminderen, veel aandacht en energie vragen en moeilijk te begrijpen zijn voor burgerinitiatieven. Chin en Mees (2021) ontdekken in hun casusonderzoek dat de burgerinitiatieven de helft van hun tijd kwijt zijn aan regels en procedures, wat hun efficiëntie vermindert. Bureaucratische regels die vertragend werken, ook wel 'red-tape' genoemd, vormen een obstakel. Igalla et al. (2019) vullen aan dat overheidsvereisten vooral een negatieve invloed hebben daar wanneer tijdsdruk en administratieve vereisten bij komen kijken. Motivatie bij burgerinitiatieven is belangrijk, omdat het ontstaan en voortbestaan ervan onder meer afhangt van de motivatie die zij hebben (Van de Wijdeven, 2012, p. 315). Procedures en regels moeten daarvoor niet te veel aandacht en energie eisen (Van de Wijdeven, 2012, p. 315). Enerzijds zijn inflexibiliteit, red-tape en vertragingen door procedures vaak moeilijk te begrijpen voor burgers en werken deze ontmoedigend (Bakker et al., 2012, p. 409). Weinig flexibiliteit kan de relatie met de betrokken burgers beschadigen. Doordat burgers niet altijd geholpen worden, kan hun motivatie om initiatieven op te zetten of hulp te zoeken bij lokale overheden verminderen.

Anderzijds kunnen de formele en informele regels in lokale overheden de responsiviteit en flexibiliteit van ambtenaren bemoeilijken in hun interactie met burgerinitiatieven (Bakker et al., 2012, p. 409). Ook ambtenaren worden namelijk beperkt door een focus op wet- en regelgeving en beleidsplannen. De Wilde et al. (2014) delen deze conclusies en zien specifiek dat de mate waarin lokale instellingen zich focussen op prestatiedoelstellingen en verantwoordingsstructuren beperkend is voor hun bereidheid en vermogen om burgerinitiatieven te ondersteunen. Verschillende groepen hebben namelijk verschillende zaken nodig van de lokale overheden waar zij mee werken en er is dus maatwerk en een bepaalde mate van flexibiliteit nodig (De Wilde et al., 2014; De Haan et al., 2019, p. 277-278). Grijns en Zarrou trekken dezelfde conclusies en vullen aan dat organisaties moeten openstaan voor nieuwe kennis en ontwikkeling om beter te kunnen inspelen op onvoorspelbare veranderingen in hun omgeving (Grijns & Zarrou, 2018 p. 75-77).

Er zijn meerdere adviezen voor overheden om de negatieve impact van beleid en regelgeving op samenwerkingen met burgerinitiatieven te verminderen. Het is van belang dat overheden beschikken over reactievermogen en responsiviteit om te kunnen omgaan met verschillende eisen (De Wilde et al., 2014). Zo is het allereerst belangrijk dat ambtenaren regelruimte hebben in de samenwerking met burgerinitiatieven. Dit houdt in dat medewerkers ruimte krijgen om te experimenteren, te leren van fouten en nieuwe oplossingen te vinden, wat hen in staat stelt om zelfstandig beslissingen te nemen en snel te reageren op situaties (Grijns & Zarrou, 2018, p. 37-38). Verder is het van belang om alle neuzen dezelfde richting op te zetten, speelruimte te geven aan medewerkers, een uitnodigende en consistente houding van alle medewerkers en alert te zijn op signalen voor mogelijke knelpunten (Verhoef et al., 2018, p. 30-31). Ook Van de Wijdeven (2012) benadrukt dat bewegingsvrijheid voor ambtenaren essentieel is om dit maatwerk te kunnen leveren en daarmee ruimte en rugdekking te geven. Zo is het belangrijk bewegingsruimte te geven en burgers vooral zaken te laten doen. Het blijkt dat initiatieven op sommige momenten behoefte hebben aan rugdekking en hulp van iemand in de lokale overheid met een zekere macht, die achter het initiatief kan staan als deze problemen heeft en kan helpen burgerinitiatieven door procedures en regelgeving heen loodsen. Chin en Mees (2011) geven als advies aan lokale overheden om hun organisatiestructuur en administratieve procedures te vereenvoudigen, om zo hun capaciteit om burgerinitiatieven te faciliteren positief te beïnvloeden. Door specifieke regels en formaliteiten goed te structureren worden factoren beïnvloed die burgerinitiatieven stimuleren en bijdragen aan een succesvolle totstandkoming, vooral in de beginnende fase van initiatieven (Bakker et al., 2012, p. 395-405).

Minder focus op wet- en regelgeving en het vereenvoudigen van de organisatiestructuur en administratieve procedures is dus nodig om bewegingsvrijheid te creëren. Dit kan ruimte geven voor reactievermogen, flexibiliteit en responsiviteit. Samengevat kan door het beter structureren van regels en formaliteiten de responsiviteit en flexibiliteit van overheden verbeterd worden. Voor burgers kunnen de regels zo begrijpelijker worden en zorgen voor meer motivatie.

d. Toegang tot middelen en contacten

Tot slot is de *toegang tot middelen en contacten* een belangrijk onderdeel van een faciliterende rol. Het Planbureau voor de Leefomgeving constateert dat ‘overheden burgerinitiatieven kunnen faciliteren door ze met middelen, ruimte en expertise te ondersteunen, en het makkelijker te maken om een ingang te vinden bij de overheid,’ (Bouma, De Hollander, Van Doren & Martens, 2023, p. 45). Lokale overheden lijken inderdaad een belangrijke rol spelen in het geven van faciliterende middelen aan burgerinitiatieven (Chin & Mees, 2021, p. 10-11; Bakker et al., 2012, p. 410). Het onderzoek van Chin en Mees kijkt naar 24 burgerinitiatieven in Brussel en Hong Kong rondom afvalbeheer. De faciliterende middelen kunnen zich uiten in financiële ondersteuning, administratieve ondersteuning en het opzetten van een netwerk met relevante partijen. Deze ondersteuning is cruciaal voor het voortbestaan van de initiatieven. Daarbij zijn vooral de faciliterende aspecten buiten financiering

belangrijk. Zo blijkt een intermediërende rol van ambtenaren in het opzetten van contacten en zorgen voor maatwerk effectief te zijn. Ook Bakker et al. (2012, p. 410) zien het belang van toegang tot middelen en contacten, maar benadrukken dat dit vooral in de beginnende fase van burgerinitiatieven cruciaal is (Bakker et al., 2012, p. 410). Lokale overheden kunnen helpen met het vinden van relevante contacten, doordat zij vaak al bestaande lokale netwerken hebben.

3.2.2. *Vertrouwen in en vanuit beide partijen*

Ook *vertrouwen* vanuit beide partijen is van belang. Tijdens het samenwerken met de overheid is het belangrijk dat personen vertrouwen hebben in zichzelf, andere deelnemers van het initiatief, in de andere betrokken organisaties en in het participatieproces zelf (WRR, 2012, p. 11).

a. **Interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen**

Allereerst is *interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen* een belangrijk aspect. Er worden drie vormen van vertrouwen onderscheiden door Edelenbos & Eshuis in de samenwerking tussen burgerinitiatieven en overheden (2009, p. 196):

- Individueel vertrouwen: vertrouwen tussen twee individuen. Deze groeit het meest bij langer contact;
- Vertrouwen in institutionele regelingen. Dit omvat bijvoorbeeld vertrouwen in bestaande organisaties en contracten;
- Vertrouwen in instituties. Specifiek gaat dit over formele en informele regels. Dit groeit het meest wanneer instituties continuïteit bieden.

Vertrouwen is om meerdere redenen belangrijk. Ten eerste kunnen volgens Van de Wijdeven, De Graaf en Hendriks burgers beter hun doel bereiken wanneer er vertrouwen is (Van de Wijdeven et al., 2013, p. 26). Er moet enig vertrouwen aanwezig zijn in de instituties om zekerheid te hebben dat het initiatief kans van slagen heeft. Zij zien dat burgers zich vaak gewantrouwd voelen in hun intentie en op dezelfde manier tegemoet worden getreden als ‘klagende’ burgers (Van der Heijden et al., 2011, p. 17). Dit terwijl burgers dikwijls intrinsiek gemotiveerd zijn en met hun maatschappelijke initiatief een probleem in het publieke domein willen oplossen. Wanneer de overheid de beweegredenen van een initiatief wantrouwt of ze benaderd als klagende burgers, riskeer je dat burgers zich miskend en vertrouwd voelen in hun intenties. Dit lijkt in te gaan tegen het belang van erkenning voor burgerinitiatieven (Van Dam et al., 2011) en het belang van waardering (Hurenkamp et al., 2006).

Ten tweede blijkt een positieve samenwerking bij te dragen aan het creëren van vertrouwen, maar om samen te werken is een bepaalde mate van vertrouwen ook een vereiste (Blijleven, 2023 p. 853-854; Van Dam et al., 2011, p. 24). Als er meer vertrouwen is, dan zal er meer samenwerking zijn. Bij weinig onderling vertrouwen worden afspraken op papier en formele regels belangrijk, wat eerder een belemmerende factor bleek te zijn (Van Dam et al, 2011, p. 93-94). Een informele en meer

persoonlijke samenwerkingsrelatie met de ambtenaren bevordert daarentegen het onderlinge vertrouwen.

Verder blijkt dat het belangrijk is dat de betrokken ambtenaren vertrouwen hebben in burgers, omdat dit de effectiviteit van publieke dienstverlening kan vergroten (Yang, 2005, p. 273-277). Yang (2005) onderzocht bij ambtenaren welke rol hun vertrouwen in burgerparticipatie speelt en hoe hun vertrouwen de participatie mogelijk beïnvloedt. Wanneer ambtenaren vertrouwen hebben in burgers, kan het hun houding en de mate van ondernomen actie verbeteren. Ook kan dit het wederzijds vertrouwen verbeteren: burgers vertrouwen overheden niet als ze weten dat zij hen ook niet vertrouwen en vice versa (Yang, 2005, p. 273). Het vertrouwen dat ambtenaren in burgers hebben, groeit naarmate zij meer positieve interacties hebben met betrouwbare burgers. Samenwerking tussen overheden en burgerinitiatieven is dus belangrijk om vertrouwen te creëren, maar vertrouwen is ook belangrijk voor die samenwerking zelf (Blijleven, 2023, p. 846). Het is daarbij belangrijk dat ambtenaren vertrouwen hebben in burgers blijkt uit onderzoek van Blijleven (2023 p. 853-854). Ambtenaren kunnen hun expertise en ervaring inzetten om vertrouwen op te bouwen.

Tot slot kunnen wederzijds vertrouwen en een nauwe interactie een leerproces creëren tussen overheid en burgers, die kan bijdragen aan een verbetering in hoe overheden met burgerinitiatieven omgaan. Uit onderzoek van Hoppe, Graf, Warboek, Lammers en Lepping (2015) blijkt dat nauwe interactie en wederzijds vertrouwen tussen de lokale overheid en lokale gemeenschappen van belang is om te leren hoe met elkaar samen te werken. In het onderzoek zijn twee lokale energie-initiatieven en de rol van lokale overheden onderzocht om te achterhalen wat succesvolle strategieën zijn om dergelijke initiatieven te ondersteunen. De drie gevonden kernfactoren – netwerken bouwen, verwachtingen managen en leren faciliteren – zouden niet mogelijk zijn geweest zonder nauwe interactie en wederzijds vertrouwen (Hoppe et al., 2015, p. 1900). Zij zien dat wanneer de initiatieven en lokale overheden experimenterend en innovatief samenwerken, beide partijen leren hoe burgerinitiatieven het beste ondersteund kunnen worden (Hoppe et al., 2015, p. 1901).

b. Duidelijkheid en consistentie

Duidelijkheid en consistentie in de samenwerking is belangrijk voor vertrouwen. Zo ervaren burgerinitiatieven de samenwerking eerder als eerlijk, gelijk en open wanneer er duidelijke en consistentie regels zijn (Ansell & Gash, 2007, p. 13). Aan de basis van een goede samenwerking staat duidelijkheid en consistentie over gemaakte afspraken en regels tussen overheden en burgerinitiatieven (Ansell & Gash, 2007, p. 1). In de meta-analyse van Ansell & Gash kijken zij naar welke variabelen cruciaal zijn in de samenwerking tussen deze partijen. Duidelijkheid en consistentie houdt in dat de overheid transparant is over waarom regels er zijn of gaandeweg zijn gemaakt, een duidelijke rolverdeling afsprekt en deze aanhoudt (Ansell & Gash, 2007, p. 15). Daarbij is het belangrijk dat de overheid luistert en uitlegt welke afwegingen waarom worden gemaakt. Het geven van heldere en herkenbare keuzes werd eerder ook al onderschreven door Verhoef et al., (2018). Het duidelijk en

consistent maken van afspraken kan de samenwerking tussen burgerinitiatieven en overheden dan ook positief beïnvloeden. In onderzoek van de Nationale Ombudsman naar succesfactoren bij participatie op uitnodiging van de overheid zien zij ook het belang van duidelijkheid over de kaders en randvoorwaarden (Luttmer et al., 2019, p. 6). Ook wanneer de bijdrage van het ministerie lange tijd onduidelijk is, ontstaat onzekerheid bij het burgerinitiatief wat van negatieve invloed was op het onderlinge vertrouwen (Van Dam et al, 2011, p. 93-94).

3.2.3. Organisatorische capaciteit

Tot slot is de *organisatorische capaciteit* van zowel de burgerinitiatieven als de betrokken overheid van belang voor de samenwerking. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen wat belangrijk is voor de initiatiefnemers en voor overheden.

a. Burgerinitiatieven – Bronnen

Voor burgerinitiatieven is de organisatorische capaciteit belangrijk zowel voor het ontstaan als het voortbestaan. Uit het onderzoek van Bakker et al., (2012, p. 407-408) blijkt dat de *beschikking over bronnen* bepalen of burgers in staat zijn een initiatief op te zetten en deze succesvol voort te zetten. Deze bronnen zijn tijd, geld en burgerlijke capaciteiten. Burgerlijke capaciteiten zijn bijvoorbeeld verbale, sociale en organisatorische vaardigheden. Overheden moeten zich volgens de auteurs bewust zijn van deze vereisten voor burgers om deel te kunnen nemen aan initiatieven zodat zij initiatieven succesvol kunnen faciliteren. Dit kan door tijdens directe interactie met de burgers te praten over de problemen die zij op dit gebied tegenkomen en mee te kijken naar mogelijke oplossingen. Dit sluit aan op hun faciliterende rol. Organisatie- en netwerkvaardigheden zijn belangrijk om een initiatief goed draaiende te houden (Hurenkamp et al., 2006, p. 59). Zaken zoals waar en hoe subsidie en vergunningen aan te vragen of niet bang te zijn belangrijke ambtenaren te bellen zijn bijvoorbeeld helpend. Ook is het vermogen om conflicten te voorkomen, beheersen en vreedzaam op te lossen van belang voor burgers. Van Dam et al. (2014) onderschrijven dat organisatorische capaciteit in de beginfase van belang is om initiatieven op te zetten, maar vooral in een later stadium is capaciteit van belang om overheden te bereiken en hun doelstellingen, behoeften en verwachtingen te communiceren (Van Dam et al., 2014, p. 323).

b. Burgers – Verbindingen aangaan en anderen mobiliseren

Binnen de organisatorische capaciteit is het voor burgerinitiatieven ook belangrijk om *verbindingen leggen* met andere burgers (Edelenbos et al., 2016, p. 52). Degenen die er niet in slagen verbinding te maken met andere burgers, kunnen mogelijk falen. Voor de ontwikkeling en duur van een initiatief is het van belang dat het initiatief de perspectieven en interesses van een groot deel van de gemeenschap representeert. De auteurs spreken deze bevindingen uit op basis van onderzoek naar drie casussen in Engeland, de VS en Nederland. Ook Igalla et al. (2019, p. 1186) zien in hun meta-analyse naar

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

burgerinitiatieven wereldwijd dat organisatorische capaciteit en de uitkomst van burgerinitiatieven direct verbonden zijn. Door het opbouwen van een goede organisatorische capaciteit kunnen initiatieven succesvol worden opgezet en kunnen zij impact maken. Daarbij is het aantal betrokkenen en beschikbare tijd belangrijk; genoeg leden hebben draagt bij aan het bereiken van doelen, zeker aangezien leden vaak vrijwilligers zijn en niet fulltime beschikbaar zijn.

Organisatorische capaciteit is van belang om connecties op te bouwen en anderen te mobiliseren, zowel op sociaal als politiek vlak (Van Dam et al., 2014, p. 323). Ook sociaal kapitaal is van groot belang voor interactie met andere partijen (Igalla, Edelenbos & Van Meerkerk, 2021, p. 803). De auteurs zien een verband tussen sociaal kapitaal en organisatorische capaciteit zoals overheidsondersteuning. Door 2331 burgerinitiatieven in zes verschillende Westerse landen te bekijken, vonden zij welke organisatorische factoren burgerinitiatieven hielpen in het verkrijgen van overheidsondersteuning. Goede interactie en daarbij grensoverschrijdende contacten hebben met andere partijen zijn belangrijker dan de formalisering en ontwikkeling van de organisatorische interne structuur (Igalla, et al., 2021, p. 829). Sociaal kapitaal is intern, waarbij de kern van het initiatief elkaar goed kent, elkaar vertrouwt en mogelijk zelfs bevriend is. Dit verbetert de betrokkenheid en kan zorgen voor een goede basis om taken uit te voeren. Sociaal kapitaal is ook extern. Het gaat ook over het vermogen relaties aan te gaan, zo middelen en nieuwe vrijwilligers te verkrijgen en de mate waarin een initiatief verankerd is in de gemeenschap (Igalla et al., 2019, p. 1887).

Tot slot is het van belang dat initiatiefnemers flexibel zijn. Van Meerkerk, Boonstra & Edelenbos (2013) wijzen erop dat organisatie van de (beleids)praktijk vaak zo complex is dat het voor burgers nagenoeg onmogelijk is om zonder hulp en volledig zelf te functioneren. Er zijn teveel bestuurslagen en betrokken partijen nodig om hun doel te bereiken. De auteurs onderzoeken twee casussen van zelforganisatie in Engeland, waarin lokale burgers het voortouw nemen in het opzetten van een initiatief en samenwerken met lokale overheden. Het is volgens de auteurs voor de initiatiefhouders een kwestie van een balans zoeken tussen een zelforganiserend netwerk opzetten en vernieuwend zijn, als tegelijkertijd relaties goed houden met andere partijen. Door dat laatste te doen, kunnen andere partijen mogelijk ruimte en hulp aan burgerinitiatieven. Het is zeker bevorderlijk voor een initiatief als het aansluit op de manier van werken van lokale overheden en als er gezamenlijke belangen zijn bij de betrokken partijen. Het is voor de initiatiefnemers belangrijk een passende structuur te vinden om zich te besturen en daarbij vernieuwend en flexibel zijn om zich aan te passen aan ontwikkelingen in het initiatief, maar zich ook te richten op de buitenwereld en manieren vinden om goede relaties te onderhouden met betrokken partijen. Goede relaties met lokale overheden en andere betrokkenen kunnen ervoor zorgen dat burgerinitiatieven succesvol en duurzaam zijn.

c. Overheden – Balans tussen de rollen faciliteren, expert en bureaucraat

Tot slot is het voor de overheid belangrijk een *balans te vinden tussen de rollen faciliteren, expert en bureaucraat*. Onderzoek van de Nationale Ombudsman naar participatie bij infrastructurele

rijksprojecten vindt dat de overheid voldoende tijd en geld beschikbaar moet stellen voor participatieprocessen (Luttmer et al., 2019, p. 6). Bij aanvang van de projecten moeten de betrokken ambtenaren met een open houding en open gedrag zowel bereid als in staat zijn de inbreng van de burgers mee te wegen. Zo kan ook ruimte ontstaan voor evaluatie van de participatie om geleerde lessen mee te nemen in volgende participatieprocessen. Het vereenvoudigen van de organisatiestructuur en administratieve procedures kan ook de organisatorische capaciteit om burgerinitiatieven te faciliteren positief beïnvloeden (Chin & Mees, 2021). De focus van de overheid op regels en expertise kan het ambtenaren echter bemoeilijken een open dialoog te voeren en de behoeftes van de burgers te faciliteren (Blijleven, 2022, p. 850). Dit werd eerder al onderschreven bij de faciliterende rol van de overheid (Bakker et al., 2012; Wijdeven, 2012; De Wilde et al., 2014; Chin & Mees, 2021). In hun faciliterende rol worden ambtenaren verwacht te reageren op de ideeën en behoeftes van burgerinitiatieven (Blijleven, 2022, p. 850). Als bureaucraat hebben ambtenaren tegelijkertijd te maken met beperkte middelen en zijn budgetten vaak vanuit regels al gebonden aan andere projecten waardoor deze niet in de initiatieven gestoken kunnen worden. Dit beperkte budget kan zich uiten zowel in minder personeelsuren als in minder financiering voor burgerinitiatieven. Door beperkte budgetten en regels hebben ambtenaren soms moeite een balans te vinden tussen een rol als bureaucraat, expert of een meer faciliterende houding omdat er keuzes gemaakt moeten worden (Blijleven, 2022, p. 841). De uitdaging voor ambtenaren ligt volgens Nederhand et al. (2022) vooral in het ‘in overeenstemming brengen van de divergerende, en soms conflicterende, wensen en belangen van burgers en politici enerzijds, en de professionele normen, expertise en administratieve haalbaarheid anderzijds,’ (Nederhand et al., 2022). De auteurs bekijken in hun literatuurstudie hoe ambtenaren en politici met deze uitdagingen en spanningen omgaan en welke keuzes zij maken in het invullen van hun rol. Een balans vinden tussen wat van hen wordt verwacht en wat daadwerkelijk kan, is langzaamaan moeilijker geworden. Daarin benadrukken ook zij het belang van responsiviteit. De auteurs maken zich zorgen over de mate waarin lokale overheden zich focussen op prestatiedoelstellingen en verantwoordingsstructuren, doordat dit lijkt hun vermogen en bereidheid te beïnvloeden om gemeenschapsgroepen te ondersteunen en flexibele relaties met hen te ontwikkelen (De Wilde et al., 2010, p. 3379). Burgerinitiatieven vragen om mensen die verbinding kunnen leggen tussen groepen en netwerken, respect voor burgers en een evenwicht tussen loslaten en sturen (WRR, 2012, p. 79). Edelenbos, Van Meerkerk & Schenk (2016) onderzochten de factoren die bijdragen aan de duurzaamheid van de samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties en burgerinitiatieven. Dit deden zij door drie casussen te onderzoeken: een in Engeland, een in Nederland en een in de Verenigde Staten. Hieruit blijkt dat ambtenaren zelf bereid en bekwaam moeten zijn om te participeren en samen te werken, relaties met de burgergroepen te bevorderen en bovendien zelf begrijpen waar de verantwoordelijkheden van de overheid beginnen en eindigen ten opzichte van de burgerinitiatieven. Ambtenaren die kunnen werken op de grenzen van organisatiestructuren, van zowel de overheid als het burgerinitiatief, zijn belangrijk voor de totstandkoming en -houding van burgerinitiatieven. Tot slot

blijkt ook dat de individuele ambtenaren hun rol verschillend hebben opgepakt en dat hun taakopvatting van invloed is op hun houding tegenover het initiatief (Van Dam et al., 2011).

3.3. Beantwoording theoretische deelvragen

Op basis van het theoretisch kader kunnen de eerste twee deelvragen beantwoord worden.

1. Wat zijn de karakteristieken van burgerinitiatieven en welke inzichten geeft de literatuur over waarom burgerinitiatieven ontstaan?

Burgerinitiatieven worden gekenmerkt door zelforganisatie waarbij burgers gezamenlijke projecten opzetten en uitvoeren om publieke goederen of diensten te leveren, vaak gericht op het verbeteren van hun leefomgeving (Igalla et al., 2019; Bakker et al., 2012). Ze staan bekend om hun legitimiteit, innovatie en probleemoplossend vermogen en kunnen bovendien bijdragen aan de leefbaarheid van de omgeving en sociale cohesie (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Burgerinitiatieven ontstaan meestal als reactie op een gat tussen behoeftes en dienstverlening (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016; Igalla et al., 2019). Ze zijn vaak gedreven door intrinsieke motivatie, passie en de wens om persoonlijke idealen en maatschappelijke doelen te realiseren (Van der Heijden et al., 2011, Tonkens & Verhoeven, 2011).

2. Welke factoren beïnvloeden de samenwerking tussen overheden en burgerinitiatieven op een positieve dan wel negatieve manier?

Drie factoren zijn naar boven gekomen in het theoretisch kader. Zo hebben vertrouwen, een faciliterende rol van de overheid en de organisatorische capaciteit van beide partijen invloed op de samenwerking. Een faciliterende rol kan bereikt worden door betrokkenheid, waardering en erkenning, ruimte en mogelijkheden bieden, het structureren van regels en formaliteiten en het waarborgen van flexibiliteit en responsiviteit en tot slot het bieden van toegang tot middelen en contacten. Vertrouwen bestaat uit zowel interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen, maar ook duidelijkheid en consistentie in de samenwerking zijn bevorderend. De organisatorische capaciteit bestaat tot slot uit de bronnen en mogelijkheid om verbindingen aan te gaan anderen te mobiliseren van de burgerinitiatieven en de balans tussen faciliteren, expertise en bureaucratie van ambtenaren.

4. Operationalisering

Uit het theoretisch onderzoek zijn drie factoren naar boven gekomen die de samenwerking tussen burgerinitiatieven en de overheid zowel positief als negatief kunnen beïnvloeden. Om de onderzoeksvraag en deelvragen te beantwoorden, worden de inzichten uit de theorie eerst geoperationaliseerd om ze meetbaar te maken. Deze zijn uitgewerkt in schema's en aangevuld met indicatoren (tabel 1 en 2).

Thema's	Dimensies	Indicatoren
Probleem of behoefte (in de lokale samenleving)	a) Sociale problemen aanpakken waar de overheid het niet doet	Overlast aanpakken Leefbaarheid verbeteren Belangrijk of nuttig doel opzetten
	b) Intrinsieke motivatie en passie	Persoonlijke idealen
	c) Iets voor anderen doen	Buurt of dorp helpen

Tabel 1 – Motieven ontstaan burgerinitiatieven

Thema's	Dimensies	Indicatoren
1. Faciliterende rol overheden	a) Betrokkenheid, waardering en erkenning	Waardering en erkenning voor het initiatief en de inzet Aandacht op momenten die belangrijk zijn voor burgers
	b) Ruimte geven en mogelijkheden bieden	Constructieve houding <ul style="list-style-type: none"> - Kijken naar oplossingen - Hulp en ondersteuning op maat - Gepaste rolverdeling Optreden als één overheid <ul style="list-style-type: none"> - Duidelijk aanspreekpunt - Niet van het kastje naar de muur sturen - Met één mond spreken Heldere en herkenbare keuzes bieden met actieve informatie over mogelijkheden
	c) Regels en formaliteiten structureren en het waarborgen van flexibiliteit en responsiviteit	Focus op regels en formaliteiten <i>negatief</i> Risicomijdend werken <i>negatief</i> Eisen opleggen <i>negatief</i> Tijdsdruk en administratieve vereisten <i>negatief</i> Focus op prestatiedoelstellingen en verantwoordingsstructuren <i>negatief</i>

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

		<p>Maatwerk</p> <p>Reactievermogen</p> <p>Houding organisatie/medewerkers</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alle neuzen zelfde richting - Bewegingsvrijheid en regelruimte geven aan medewerkers - Uitnodigende en consistente houding van alle medewerkers - Alert zijn op signalen voor mogelijke knelpunten <p>Rugdekking geven</p> <ul style="list-style-type: none"> - Helpen bij problemen - Helpen met procedures en regelgeving
	d) Toegang tot middelen en contacten	<p>Middelen, ruimte en expertise</p> <p>Ingangen overheid vindbaar maken</p> <p>Financiële ondersteuning</p> <p>Administratieve ondersteuning</p> <p>Verbinden met relevante partijen en opzetten netwerkstructuur</p> <p>Gebruik maken van bestaande netwerken in verbinden</p>
2. Vertrouwen	a) Interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen	<p>Lengte contact</p> <p>Niet als klagende burger benaderen</p> <p>Informele en persoonlijke samenwerking</p> <p>Hoeveelheid positieve interacties</p> <p>Expertise en ervaring inzetten</p> <p>Vertrouwen in formele en informele regels</p>
	b) Duidelijkheid en consistentie	<p>Duidelijke en consistentie in</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regels en afspraken - Rolverdeling <p>Transparant zijn over waarom regels zijn gemaakt</p> <p>Eerlijke, gelijke en open samenwerking</p>
3. Organisatorische capaciteit	<p><i>Burgers</i></p> <p>a) Bronnen</p>	<p>Tijd</p> <p>Geld</p> <p>Burgerlijke capaciteiten: verbale, sociale en organisatorische vaardigheden</p>

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

		Contact opnemen met overheid Conflicten voorkomen, beheersen en vreedzaam oplossen
	<i>Burgers</i> b) Verbindingen aangaan en anderen mobiliseren	Belangen van gemeenschap vertegenwoordigen Anderen mobiliseren – sociaal en politiek Grensoverschrijdende contacten Intern sociaal kapitaal: kern kent elkaar Extern sociaal kapitaal <ul style="list-style-type: none"> - Vermogen externe relaties aan te gaan - Middelen en vrijwilligers verkrijgen - Verankering initiatief in gemeenschap Flexibel en vernieuwend zijn
	<i>Overheid</i> c) Balans tussen faciliteren, expert en bureaucraat	Open houding en open gedrag van individuele medewerkers Werken op grenzen van organisatiestructuren <ul style="list-style-type: none"> - Bereid en bekwaam zijn om samen te werken - Relaties met burgers bevorderen - Begrijpen waar verantwoordelijkheden van de overheid beginnen en eindigen

Tabel 2 – Factoren die de samenwerking positief of negatief kunnen beïnvloeden

5. Methode

5.1. Onderzoeksdesign

Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen welke rol Rijkswaterstaat aanneemt tegenover burgerinitiatieven en welke factoren de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en burgerinitiatieven beïnvloeden. Daarbij is het van belang zowel de interactie tussen burgerinitiatieven en Rijkswaterstaat als de individuele ervaringen en inzichten te achterhalen. Het onderzoek is theorie-gestuurd en exploratief. De theorie wordt namelijk gebruikt als leidraad voor de interviews, maar er is ook ruimte om nieuwe factoren te ontdekken. Het onderzoek is niet toetsend, maar destilleert wel een aantal factoren uit de literatuur om te kijken in hoeverre deze een rol spelen. Het onderzoek is daardoor ook overwegend deductief van aard. Om de onderzoeksvraag zo goed mogelijk te beantwoorden, wordt casuonderzoek gedaan bestaande uit semigestructureerde interviews en documentanalyses. De keuze voor casuonderzoek is gemaakt om verder in te gaan op de waarom, hoe en met welk resultaat de factoren een rol spelen in deze samenwerking (Yin, 2003, p. 13). Verder leent casuonderzoek zich om op basis van eerder wetenschappelijk onderzoek data te verzamelen en analyseren (Yin, 2003, p. 14). Aangezien er wel al inzichten zijn in mogelijk belangrijke factoren uit de literatuur, maar niet waarom, hoe en met welk resultaat deze factoren de samenwerking beïnvloeden, biedt deze onderzoeksmethode een goede wijze om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Er is gekozen voor kwalitatief onderzoek naar de casussen omdat dit type zich het beste leent individuele ervaringen te achterhalen (Boeije & Bleijenbergh, 2019, p. 24). De operationalisatie van de inzichten uit het theoretisch kader bieden de basis om de onderzoeksvraag te beantwoorden.

Er is om enkele redenen gekozen voor een documentanalyse en semigestructureerde interviews. Allereerst wordt de documentanalyse van de casussen uitgevoerd ter voorbereiding op de semigestructureerde interviews. Documentanalyses kunnen namelijk inzicht geven in contextuele factoren (Bowen, 2006, p. 29). Daarbij kan deze data ook objectief verzameld worden, Ook is een documentanalyse een goede aanvulling en controle, omdat deze data objectief verzameld kan worden. De documenten worden geanalyseerd om inzicht te krijgen in de processen van Rijkswaterstaat en de motieven van ontstaan van de burgerinitiatieven. Semigestructureerde interviews hebben als kenmerk dat ze de kans bieden om diepgaand te bevragen en daardoor grondig informatie te verzamelen (Van Thiel, 2020, p. 114). Door de respondenten semigestructureerd te interviewen wordt gepoogd de ervaringen en inzichten zo goed mogelijk te begrijpen. De interviews vinden plaats in een gesloten setting om invloeden en afleidingen van buitenaf te voorkomen. De topiclijst met daarin de factoren verwerkt vormt de basis voor het interview (bijlage 2). De factoren geven de richting aan van het interview, maar tijdens het semigestructureerde interview is ook ruimte om op andere factoren in te gaan. De interviews vinden afwisselend online en op locatie plaats. Een mogelijk nadeel van online interviewen is dat non-verbale taal en houding niet altijd goed meegenomen kan worden (Schacter, 2023, p.4). Er is echter gekozen om ook online de interviews uit te voeren, omdat een deel van de respondenten aangaf anders geen tijd te hebben. Door zowel het uitvoeren van interviews als

documentanalyse wordt er gebruik gemaakt van datatriangulatie. Dit heeft als voordeel een gedetailleerder en completer inzicht te krijgen in de factoren. Ook wordt hiermee gepoogd te voorkomen dat de resultaten niet te verwijten zijn aan één beïnvloedende factor (Bowen, 2006, p. 27).

5.2. Casus- en respondentenselectie

Casusselectie

In dit onderzoek worden drie burgerinitiatieven geanalyseerd. Het zijn casussen die Rijkswaterstaat hebben benaderd met betrekking tot het plaatsten van geluids- en of zichtbarrières langs snelwegen, zoals toegelicht in hoofdstuk 2.3. De casussen zijn geselecteerd door contact op te nemen met RWS-medewerkers en recente initiatieven in kaart te brengen. Ook is er gekozen om ook een initiatief mee te nemen die zijn doel niet heeft bereikt om een duidelijk beeld van positieve en negatieve factoren te krijgen. Vervolgens is nagegaan welke initiatieven respondenten hebben die bereid en beschikbaar waren voor interviews. In tabel 3 staan de kenmerken van de casussen.

Casus	Periode	Doel bereikt
Groenwal	2022-2024	Ja
Belangen Gebied	2017-2023	Ja
Leefbaar Dorp	2021-2024	Nee

Tabel 3 – Overzicht kenmerken casussen

Documenten- en respondentenselectie

De documenten en respondenten zijn op een gestructureerde wijze geselecteerd. De documenten zijn geselecteerd door uit te zoeken en na te gaan waar informatie ligt die antwoord geeft op deelvragen of informatie geeft over factoren. Hiervoor is allereerst gezocht op de namen van de initiatieven gebruikt en vervolgens gekeken naar de operationalisatie. Om tot de juiste respondenten te komen, zijn de contactgegevens van het initiatief en betrokken medewerkers van RWS bij de organisatie opgevraagd. Op basis van deze gegevens is vastgelegd wie de meest relevante personen zijn om te interviewen. De betrokkenen die zijn geïnterviewd zijn leden van de burgerinitiatieven en casemanagers of betrokken medewerkers van Rijkswaterstaat. De respondenten van de burgerinitiatieven zijn afwisselend voorzitters, woordvoerders en algemene leden van het initiatief, die een belangrijke rol hebben gespeeld in het opzetten van het initiatief en in het contact met Rijkswaterstaat. Door zowel met de burgerinitiatieven als RWS te praten, wordt een zo compleet mogelijk beeld gevormd welke ervaringen en perspectieven beide partijen hebben in de samenwerking en welke factoren zij als bevorderend of belemmerend ervaren. Het aantal respondenten wisselt per casus, omdat per geval is gekeken wie nodig en beschikbaar zijn om de voldoende en benodigde informatie te verkrijgen. Het aantal respondenten per casus is te vinden in tabel 4.

Casussen	Respondenten	Burgerinitiatief	Rijkswaterstaat	Totaal
Groenwal		2	2	4
Belangen Gebied		1	2	3
Leefbaar Dorp		2	1	3
<i>Totaal</i>		5	5	

Tabel 4 – Overzicht aantal respondenten

5.3. Dataverzameling

De dataverzameling heeft plaatsgevonden van 8 april tot 7 mei 2023. De documentenverzameling is uitgevoerd door per casus zelf in online openbare bronnen te zoeken en bestaande gegevens uit te vragen bij de respondenten. Dit is gedaan door te zoeken op websites van de burgerinitiatieven, krantenartikelen en in openbare documenten van de overheid te kijken naar beschikbare informatie over het verloop van de samenwerking. De betreffende documenten zijn te vinden in bijlage 1. De semigestructureerde interviews hebben afwisselend online en fysiek plaatsgevonden en duurden tussen de 30 en 45 minuten. De gespreksonderwerpen van het interview zijn vastgelegd in een topiclijst (zie bijlage 2). Door te werken met topics wordt gewaarborgd dat de benodigde informatie opgevraagd wordt, maar is er ook ruimte om op andere factoren in te gaan. De interviews met respondenten 6 en 7 en met respondenten 8 en 9 zijn samengehouden. Hiervoor is gekozen in verband met de beschikbare tijd die de respondenten hadden. Het voordeel hiervan is dat er zo een veilige omgeving wordt gecreëerd voor de respondenten om hun verhaal te doen. Ook kunnen de respondenten zo samen gedetailleerd de herinneringen van de samenwerking ophalen en worden het geheugen en de gedachten mogelijk versterkt. Het nadeel hiervan is echter ook dat de respondenten elkaars antwoorden kunnen beïnvloeden of meegaan in elkaars onderwerpen. Dit is geprobeerd te ondervangen door de respondenten vooraf te attenderen op dit mogelijke nadeel en bij ieder onderwerp duidelijk te vragen om de ervaring en mening van de individuele respondenten.

5.4. Data-analyse

De dataverzameling en -analyse hebben deels overlappend plaatsgevonden. Hierdoor is er de mogelijkheid om topics aan te scherpen en vragen toe te voegen. Er wordt gebruik gemaakt van een thematische analyse om patronen en thema's in de data te identificeren en interpreteren. Dit houdt in dat bij het bekijken van de resultaten wordt gekeken naar de thema's, dimensies en indicatoren op basis van de operationalisatie en de topiclijst. Deze vormen het uitgangspunt van de analyse. De documentanalyse is uitgevoerd door per document de beschikbare informatie te filteren aan de hand van de geoperationaliseerde begrippen. Vervolgens is deze informatie geanalyseerd waarbij belangrijke bevindingen zijn gecodeerd en geordend.

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

De interviews zijn geanalyseerd met behulp van het programma ‘Nvivo’. Vóór het plaatsvinden van de interviews ontvingen de respondenten per mail informatie over het doel van het interview en een toestemmingsformulier waarin onder andere wordt gevraagd of ze akkoord gaan met de anonieme dataverzameling en -verwerking als ook opname van het interview. De interviews zijn opgenomen, getranscribeerd en de resultaten geordend in een codeboom (bijlage 3). Zowel de casussen als respondenten zijn geanonimiseerd zodat niet achterhaald kan worden wie de betreffende respondenten zijn. Zo wordt gewaarborgd dat de respondenten vrij kunnen spreken en wordt aangemoedigd alle ervaringen te bespreken. In het programma ‘Nvivo’ is de data axiaal en selectief gecodeerd. Tijdens het coderen wordt gekeken naar structuren en thema’s in de data. De eerdere factoren uit de topiclijst zijn ook hier weer de basis, maar worden als nodig aangevuld met de bevindingen uit de interviews en documenten. De thema’s die hieruit komen worden gebruikt om betekenisvolle patronen, dwarsverbanden en verschillen in kaart te brengen. Zo kan antwoord gegeven worden op de empirische deelvragen:

1. Wat waren de motieven voor het ontstaan van deze burgerinitiatieven?
2. Hoe reageert Rijkswaterstaat op en werkt samen met deze burgerinitiatieven?
3. Waar lopen zowel Rijkswaterstaat als het burgerinitiatief tegenaan in hun samenwerking?
4. Wat zien Rijkswaterstaat en de burgerinitiatieven als factoren die de samenwerking positief beïnvloeden?
5. Wat zijn mogelijke verbeteringen in de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de burgerinitiatieven?

In onderstaande tabel is het overzicht van de betreffende respondenten te zien (tabel 5). Iedere respondent heeft een code gekregen om zo in de resultatensectie (hoofdstuk 6) zo duidelijk te maken of de respondent een initiatiefnemer (B) of medewerker van Rijkswaterstaat (R) betreft.

Respondentnummer	Casus	Burgerinitiatief of Rijkswaterstaat	Code
R1	Groenwal	Burgerinitiatief	B1
R2	Groenwal	Burgerinitiatief	B2
R3	Groenwal	Rijkswaterstaat	R3
R4	Groenwal	Rijkswaterstaat	R4
R5	Belangen Gebied	Burgerinitiatief	B5
R6	Belangen Gebied	Rijkswaterstaat	R6
R7	Belangen Gebied	Rijkswaterstaat	R7
R8	Leefbaar Dorp	Burgerinitiatief	B8
R9	Leefbaar Dorp	Burgerinitiatief	B9
R10	Leefbaar Dorp	Rijkswaterstaat	R10

Tabel 5 – Overzicht respondenten

5.5. Validiteit en betrouwbaarheid

Voor gedegen wetenschappelijk onderzoek zijn zowel validiteit als betrouwbaarheid van belang. Het is allereerst belangrijk zowel de interne als externe validiteit te beschermen. De interne validiteit wordt op twee manier gewaarborgd. Om te zorgen dat daadwerkelijk gemeten wordt wat gemeet probeert te worden, is allereerst de topiclijst gebaseerd op de operationalisatie, die weer voort is gekomen uit bestaande literatuur over samenwerkingen tussen overheden en burgerinitiatieven. Dit draagt bij aan de versterking van de interne validiteit van het kwalitatieve casuonderzoek. Verder lenen de semigestructureerde interviews zich om als onderzoeker door te vragen wat de respondenten daadwerkelijk bedoelen met hun antwoord. Hierdoor worden risico's op verkeerde interpretatie en onvolledige antwoorden verkleind. Ook de externe validiteit, de generaliseerbaarheid van het onderzoek, is van belang voor validiteit. Doordat alle drie de casussen over hetzelfde thema gaan, namelijk geluidsoverlast, kunnen er op dit gebied algemene conclusies getrokken worden. Door een zo specifiek mogelijke beschrijving van de context en bevindingen te geven, kunnen de resultaten mogelijk geïnterpreteerd worden in andere vergelijkbare situaties.

Om dit onderzoek betrouwbaar te maken is een uitgebreide verantwoording van de methode en werkwijze van belang (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Dit vergroot namelijk de mogelijkheid om het onderzoek te herhalen. Dit wordt ten eerste gedaan door het omschrijven van de stappen tussen het theoretisch kader, operationalisatie en de topiclijst en het inzicht geven in de casus- en respondentenselectie met de totale aantallen. Ook door het onderbouwen van de gebruikte methodes en werkwijzen in dit hoofdstuk wordt geprobeerd het onderzoek zo duidelijk en transparant mogelijk te maken. Verder is ook de codeboom beschikbaar met alle gevonden resultaten (bijlage 3). Ook is gewaarborgd dat het onderzoek onafhankelijk en onbevooroordeeld is uitgevoerd ten opzichte van Rijkswaterstaat. Dit is gedaan door de data-analyse en conclusies uitsluitend te baseren op de gevonden resultaten vanuit het theoretisch kader en de hierboven omschreven methode. Tot slot wordt gebruik gemaakt van memo's om denkstappen en eventuele veranderingen goed vast te leggen. Zo wordt inzicht gegeven in de genomen processtappen. Deze memo's kunnen opgevraagd worden.

6. Bevindingen

In dit hoofdstuk staat de data-analyse van de drie casussen. Allereerst worden de motieven van het ontstaan besproken. Vervolgens worden per factor de betreffende dimensies afgegaan om te kijken in hoeverre deze aanwezig zijn en welke invloed ze mogelijk hebben gehad op de samenwerking. Daaropvolgend wordt ingegaan op mogelijke verbeterpunten en eventuele extra bevindingen. Tot slot volgt een korte samenvatting van de casus. Zowel de documentanalyse als de data verkregen uit de interviews komen hier aan bod.

6.1. Groenwal

In deze paragraaf wordt Groenwal, de eerste casus, besproken. Respondenten 1 en 2 (B1 en B2) zijn initiatiefnemers en respondenten 3 en 4 (R3 en R4) zijn betrokken medewerkers van Rijkswaterstaat.

Probleem of behoefte in de lokale samenleving

Groenwal is volgens B1 ontstaan omdat de groep de omgeving van het dorp groener wil maken. In een krantenartikel geven de initiatiefnemers aan dat zij langs de snelweg bomen willen planten die een ‘groen gordijn’ gaan vormen om het kale talud en snelweg vanuit het dorp onzichtbaar te maken (document 1). Hierbij richten zij zich op het aanpakken van de overlast van de snelweg en het verbeteren van de leefbaarheid. Volgens de initiatiefnemers zijn er veel voordelen voor het dorp om het talud te beplanten. Deze groene wal dempt het verkeerslawaaï, vermindert fijnstofverspreiding, vergroot biodiversiteit en onttrekt het verkeer aan het zicht (document 2). Daarmee lijken zij zich ook te richten op het helpen van de buurt. Doordat Rijkswaterstaat geen taakstelling en budget had heeft het initiatief besloten zelf het project op te zetten: ‘Rijkswaterstaat wilde wel meewerken, maar alleen als we zelf voor de kosten opdraaiden,’ (document 1).

1. Faciliterende rol

Als eerste factor wordt gekeken naar de mate waarin Rijkswaterstaat een faciliterende rol heeft aangenomen in de samenwerking met Groenwal. De respondenten van RWS geven aan zich vooral inhoudelijk adviserend en begeleidend te hebben opgesteld (R3 en R4). De rol van RWS was ‘in het begin verkennend en daarna faciliterend,’ vult R3 aan. Dit wordt door de initiatiefnemers onderschreven. Volgens B1 was het eerste contact met RWS om in beeld te krijgen in hoeverre RWS het initiatief ging ondersteunen en wat zij zelf moesten regelen. Voor RWS is het vooral aftasten wat zij kunnen bieden en of het burgerinitiatief begrijpt hoe de organisatie werkt (R3). R4 benoemt dat de initiatiefnemers eerst verwachtten dat de organisatie uitvoerder zou worden. RWS gaf echter aan dat het initiatief alles zelf moest organiseren.

a. Betrokkenheid, waardering en erkenning

De betrokkenheid, waardering en erkenning waren volgens B1 en B2 positief in de samenwerking. De respondenten ervaarden een positieve houding van RWS doordat de medewerkers tijd staken in de gesprekken. De medewerkers gebruikten de bijeenkomsten om zaken uit te zoeken en het burgerinitiatief actief beter te leren kennen (B1). Ook was RWS voorbereid op bijeenkomsten en namen ze deze serieus. Beide initiatiefnemers hebben het idee dat RWS hun doel erkende. Ook was één van de casemanagers aanwezig bij de onthulling van het bedankbord. De respondenten van het burgerinitiatief ervaarden deze persoonlijke betrokkenheid en het vrijmaken van tijd als zeer positief. B1 heeft hierdoor het idee dat de partijen gezamenlijk trots waren op het eindproduct.

b. Ruimte geven en mogelijkheden bieden

De medewerkers van RWS hebben ruimte gegeven en mogelijkheden geboden, maar wel binnen de geldende regels. Volgens R3 is het initiatief begeleid door duidelijk te maken waar de initiatiefnemers op moesten letten. Ook is ondersteunend gewerkt door zowel voorbeelden van beplantingsplannen te geven en door te verwijzen naar hun huisaannemer. Vanuit hun kennis en ervaring hadden de medewerkers hier volgens R4 weet van en konden ze goed meedenken: ‘Dus wij hebben ze nog wel begeleid van joh, je moet de afzetting of tenminste je moet melden dat je in de berm aan het werk gaat, en dat soort zaken [...] We hebben ze daar ja, [R3] en ik wel aan alle kanten bij geholpen van als je dit doet, dan is het geen probleem meer. Even een melding. Of wij deden de melding.’ Zij houden een ‘ja mits’ houding aan en geven daarbij vooral aan wat wel en niet kan. Dit is gedaan door tijdens overleggen een open en bereidwillige houding aan te nemen (R3).

R3 geeft aan naar ruimte te hebben gekeken in de samenwerking, in mogelijkheden te denken en resultaatgericht te kijken, maar geen randen op te zoeken. Dit deels omdat het niet nodig was in het relatief eenvoudige initiatief, maar ook omdat het geen wettelijke kerntaak is om te doen (R3). RWS heeft gekeken naar oplossingen en het initiatief geholpen om een vergunningverlening, die nog geregeld moest worden, op het laatst nog mogelijk te maken. ‘Hebben we alles aan gedaan om dat nog te versnellen, anders kwamen we buiten het beplantingsseizoen uit,’ aldus R4. De vergunning is net op tijd gelukt doordat beide respondenten intern druk doorzetten, deze collega’s welwillend waren het te versnellen omdat het geen complexe ingreep behoeft: ‘Intern hebben wij extra druk gezet, [R4] en ik, om deze vergunning zo snel mogelijk door te krijgen. En van afdeling vergunningverlening waren ze welwillend om dit wat te versnellen, omdat het om een relatief eenvoudige ingreep ging zonder verkeersmaatregelen,’ aldus R3. Ook in document 3 is terug te lezen dat R3 intern druk zette door aan te geven dat de urgentie hoog lag en meermaals te vragen waar de vergunning bleef. R3 geeft aan een wrijving te ervaren tussen het willen helpen van de burgers, maar ook te moeten werken binnen de wet- en regelgeving van de organisatie. De respondent geeft aan hiermee om te zijn gegaan door een speelveld te creëren en ruimte te zoeken binnen die regelgeving en dit duidelijk mee te geven aan het

initiatief. ‘Ik heb wel gekeken naar wat de ruimte is, maar ik ben niet de randen hiervoor gaan opzoeken,’ (R3).

c. Regels en formaliteiten structureren en het waarborgen van flexibiliteit en responsiviteit
RWS heeft in de samenwerking in bepaalde mate de regels en formaliteiten gestructureerd, maar in mindere mate de flexibiliteit en responsiviteit gewaarborgd. Na het aanhoren van de wensbeelden van het initiatief heeft RWS vooral de randvoorwaarden aangegeven en probeerden zij de regels duidelijk te maken en te vereenvoudigen (R3). R3 geeft aan dat Rijkswaterstaat zich redelijk formeel moest opstellen door geldende wet- en regelgeving waar ook zijzelf zich aan moeten houden. De respondenten geven beiden aan zich in het begin voornamelijk bezig te hebben gehouden met het uitleggen van alle verantwoordelijkheden, regels en randvoorwaarden. R4 denkt dat de begeleidende rol van RWS positief was en ze het initiatief goed hebben kunnen helpen door het de burgers makkelijker te maken.

Risico's en grijze gebieden lijken hier een rol te spelen. Randvoorwaarden worden volgens R3 meegegeven om duidelijk te blijven in de samenwerking en grijze gebieden te voorkomen, omdat je vanuit je rol als ambtenaar maar ook algemeen als opdrachtgever altijd een bepaalde verantwoordelijkheid hebt over wat wel en niet kan. R4 zegt hierover dat er bij een burgerinitiatief altijd risico is dat zij zich niet aan de afspraken houden wat voor meer tijd en kosten kan zorgen bij Rijkswaterstaat. Dit proberen zij te ondervangen door zo duidelijk mogelijk alles vast te leggen en mee te geven. Ook willen de respondenten zo legitiem mogelijk werken om precedentwerking voorkomen. R3 ziet dan ook gevaar in het opzoeken van ruimte en minder duidelijke randvoorwaarden meegeven aan een initiatief door een risico op precedentwerking: ‘En niet dat je bij één situatie waarvan je denkt, ik heb zo de ruimte opgezocht om net dit stukje voor elkaar te krijgen. En dat je dan het gevaar van precedentwerking het op heel veel plekken ineens ook zo zou moeten doen. Nee, dat moet je voorkomen. Het is wel gewoon zaak zuiver erin te blijven. Van wat kan er wel [...] Dat het wel volgens de juiste randvoorwaarden is,’ (R3). Doordat het initiatief voor niks vreemds in de planning zorgde en het doel aansloot op de wettelijke opgave van Rijkswaterstaat om boomplanting bij te houden, waren verdere risico's klein en was het samenwerken makkelijker (R4). Hierdoor was het volgens R4 makkelijker om intern zaken voor elkaar te krijgen en collega's te mobiliseren. Ook was het een overzichtelijk en niet complex initiatief waarbij de burgers goed hun financiën op orde kregen en verantwoordelijkheden nakwamen.

Rijkswaterstaat hield zich volgens B1 in de samenwerking inderdaad strikt aan de formele regels en processen en legden deze op aan het initiatief. Zo moesten ze rekening houden met bepaalde afstanden, boomsoorten en certificaten om te werken op het talud (document 1). De respondenten geven aan de regels dikwijls als belemmerend te ervaren (B2). Het vinden van een geschikt bedrijf om de bomen te beplanten was organisatorisch moeilijk en door de specifieke regels werd dit ook duurder volgens B2. Deze respondent geeft aan dat door de regels het een uitdaging was om alles financieel

binnen de kaders voor elkaar te krijgen en dat dit vooral organisatorisch lastig was: ‘Ja, het was op zich wel een uitdaging om het allemaal voor elkaar te krijgen financieel. Want het was heel kostbaar. Maar ook organisatorisch [...] We hebben wel bedrijven gehad waar we contact mee hadden gelegd en wat in het begin leek wel de goede kant op te gaan. Maar dan [...] bleek ineens dat ze dat helemaal niet aankonden of ja, of ze hadden het niet de juiste papieren,’ aldus B2. Ook kwamen er soms onverwachte regels de kop op zetten. De grootste tegenslag was het feit dat RWS was vergeten aan te geven dat er nog een vergunning nodig was: ‘We hebben ook echt veel problemen gehad dat zij last minute nog kwamen dat er nog een bepaalde vergunning aangevraagd moest worden. Dat hadden ze ons niet gemeld, waren ze zelf ook vergeten,’ aldus R3. Onverwachte beslissingen vanuit regelgeving maakten het werk van het burgerinitiatief dan ook moeilijk. Het zorgde voor stress en dat zaken halsoverkop gedaan moest worden.

d. Toegang tot middelen en contacten

Als laatste heeft de toegang tot middelen en contacten binnen de faciliterende rol invloed gehad op de samenwerking. Zo heeft het burgerinitiatief in het begin van de samenwerking vaste aanspreekpunten gekregen bij RWS die intern in de organisatie contact opnam met de benodigde collega's. De initiatiefnemers geven aan dat RWS intern afstemde met andere partijen, zaken uitzocht en dat terugkoppelde aan het burgerinitiatief (B1 en B2). Ook ervaaarde de B1 Rijkswaterstaat niet als log doordat de juiste mensen werden gevonden waardoor de ingangen in de organisatie werden vereenvoudigd. RWS had wel meer kunnen helpen in het doorverwijzen naar andere partijen volgens initiatiefnemer B1. Het burgerinitiatief moest extern zelf veel uitzoeken en is volgens de initiatiefnemers amper doorverwezen naar andere partijen. De respondenten van Rijkswaterstaat onderschrijven dat zij voor het burgerinitiatief de ingang waren van Rijkswaterstaat en dat zij intern uitzochten waar rekening mee gehouden moest worden (R3 en R4). R4 vindt dit prettig, omdat zij snel weten bij wie ze moeten zijn in de organisatie en bovendien zo de touwtjes in handen kunnen houden.

2. Vertrouwen

a. Interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen

Ook vertrouwen, de tweede factor, heeft een rol gespeeld in de samenwerking tussen Groenwal en Rijkswaterstaat. Beide respondenten van RWS omschrijven hun vertrouwen in het burgerinitiatief als positief. R4 denkt dat met name de persoonlijke en inhoudelijke hulp die R3 heeft gegeven bevorderend was voor de samenwerking en dat het initiatief deze hulp als positief ervaren heeft. In het begin hadden de initiatiefnemers het idee dat RWS niet dacht dat het hen ging lukken, maar nadat RWS doorhad dat het initiatief serieus bezig was en het initiatief met een goed concreet plan kwam, voelde de samenwerking steeds meer gelijkwaardig (B1). Ook het feit dat de casemanagers voorbereid waren op de bijeenkomsten en tijd investeerde in het initiatief heeft hieraan bijgedragen. Dit persoonlijke contact werd als positief ervaren door B2. Zij voelden zich serieus genomen en

gemotiveerd door de betrokken casemanagers. B1 geeft aan dat de houding en het vertrouwen van RWS allesbepalend waren voor de samenwerking: ‘Dat is heel belangrijk. Dat heeft ons ook gemotiveerd, omdat de bijeenkomsten, de teams meetings, eigenlijk altijd heel prettig waren, motiveerden ons dat ook om er vol voor te blijven gaan,’ (B1). Het vertrouwen in Rijkswaterstaat is bij B1 toegenomen door deze prettige samenwerking met wederzijds respect.

b. Duidelijkheid en consistentie in afspraken

De duidelijkheid en consistentie in afspraken was voor RWS een belangrijk aspect in de samenwerking. R4 geeft aan dat het de taak als RWS-medewerker is om vooraf aan te geven of en hoe de samenwerking mogelijk is binnen het officiële takenpakket van de organisatie. Ook door het structureren van de regels en formaliteiten proberen de casemanagers duidelijkheid te bieden. Volgens R4 kwam het initiatief goed de afspraken na doordat zij als RWS duidelijk hadden omschreven wat het initiatief moest doen. RWS heeft volgens R4 dan ook geen tegenstrijdige reacties richting het initiatief gegeven. De respondenten van het burgerinitiatief ervoeren tijdens de samenwerking vaak deze duidelijkheid in afspraken. Doordat er twee casemanagers als contactpersonen fungeerden zijn de afspraken altijd vrij eenduidig geweest.

Wel zorgde het feit dat de casemanagers intern zaken uitzochten ervoor dat het burgerinitiatief niet altijd op de hoogte was van de stand van zaken. De soms lange reactietijd zorgde voor onduidelijkheid bij het initiatief. Het burgerinitiatief moest vaak wachten op antwoorden en het contact moest iedere keer vanuit het initiatief komen volgens B1. R3 van RWS heeft ook het idee dat het burgerinitiatief de snelheid niet goed vond. Die geeft aan dat het inplannen van overleggen vaak lang duurde door een volle agenda. Ook de vergunning die volgens B2 ‘uit de hoge hoed kwam’ zorgde voor onduidelijkheid. Rijkswaterstaat zou belangrijke zaken op tijd moeten aangeven om stress en druk bij het burgerinitiatief te voorkomen. De initiatiefnemers vinden het belangrijk dat Rijkswaterstaat duidelijkere regels en bijvoorbeeld een afvinklijst meegeeft aan het begin om de samenwerking te versoepelen. Ze kregen de informatie wel, maar niet makkelijk en niet in een keer: ‘Ik denk dat hun rol sowieso moet zijn dat ze heel duidelijk moeten maken wat wel, waar de grenzen liggen. Dat ze niet te lang mensen aan het lijntje moeten houden, maar heel duidelijk moeten aangeven: binnen deze grenzen zijn burgerinitiatieven mogelijk,’ aldus B1. Nu aan het einde van het initiatief hebben de initiatiefnemers ook nog bepaalde zorgen en is het voor hen niet duidelijk wie precies waar verantwoordelijk voor is of waar zij nu terecht kunnen bij Rijkswaterstaat. Zij voelen zich geen partij in het oplossen van de zorgen en zou willen dat RWS hier voor hen iets in kan betekenen (B2). Zo heeft het burgerinitiatief nu geen zekerheid dat andere partijen het talud niet meer betreden, zodat de beplanting heel blijft. Het burgerinitiatief heeft zelf actie ondernomen om dit te voorkomen. Dit toont aan dat RWS dit duidelijker had kunnen structureren of vastleggen en meer rugdekking achteraf had kunnen bieden.

‘En waar moet ik nu naartoe bij Rijkswaterstaat om die zorg uit te spreken? Want wij hebben aan de ene kant het beheer over de planten, maar aan de andere kant hebben we er niks over te zeggen, over dat gebied [...] Als wij daar niet om vragen, dus als ik dan niet zeg van zorgen jullie er van voor dat er niet meer gemaaid gaat worden, dan wordt er gereageerd van: ‘oh ja.’ En dat vind ik eigenlijk heel erg, want, dat is nu ook onze grote zorg,’ aldus B2.

B2 benoemt dat je toch bepaalde dingen verwacht in de samenwerking, maar dat zij vaak letterlijk om zaken hebben moeten vragen. De initiatiefnemers geven vooral aan dat RWS nog meer betrokkenheid had kunnen tonen door ook uit zichzelf contact op te nemen. Daarbij had Rijkswaterstaat meer initiatief mogen nemen om intern zaken te regelen en zorgen voor de burgers weg te nemen. B2 geeft aan dat casemanagers meer proactief kunnen helpen: ‘dat aanspreekpunt moet denk ik meer gaan regelen, meer het voortouw gaan nemen.’ Hun algehele faciliterende houding zou volgens de initiatiefnemers zeker groter mogen zijn (B1 en B2).

3. Organisatorische capaciteit

a. Bronnen

De derde factor, organisatorische capaciteit, heeft op meerdere manieren invloed gehad op de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en Groenwal. Zo vond B1 het feit dat ze in totaal met drie leden waren perfect om samen te werken zonder te veel tijd kwijt te zijn aan het onderling afstemmen. De taakverdeling stond deels vast en was flexibel afhankelijk van de tijd die iedereen had. Deze onderlinge afspraken gingen volgens B2 heel informeel doordat de initiatiefnemers elkaar al kenden vanuit het dorp. Wel is er het vermoeden dat de samenwerking sneller was gegaan als ze per persoon meer uren beschikbaar hadden (B1). Vooral door enkele onverwachte gebeurtenissen, zoals de vergunning, ervaarden zij het als lastig om met hun beperkte tijd alsnog het initiatief goed te laten verlopen. ‘Er kwamen wel dingen uit de hoge hoed. Wij dachten klaar te zijn en dan komen ze ineens met ja, er moet nog een vergunning komen. En dat is natuurlijk heel lastig. Voor ons is dat heel lastig werken, want wij doen dit erbij. We hebben geen 8 uur per dag om het te doen,’ aldus B2. Ook hadden ze de doorlooptijd en het benodigde afstemmen binnen RWS onderschat en ervaarden dit als obstakel (B1).

B1 ziet het als taak van de initiatiefnemer om tijd te stoppen in de voorbereidingen en dat je ook als initiatiefnemers je verantwoordelijkheden hebt. ‘Dus je hebt aan twee kanten verantwoordelijkheid [...] zeker bij een partij als Rijkswaterstaat moet je niet zomaar aankloppen,’ aldus B1. De respondent merkte dat de samenwerking steeds meer gelijkwaardige werd doordat zij zich serieus opstelden en contact bleven leggen met RWS. B1 ziet het dan ook als bevorderende factor dat zij bovenop het contact zaten en serieus in de samenwerking zaten. Ook hebben de initiatiefnemers zelf (werk)ervaring op het gebied van bijeenkomsten, afspraken maken en nakomen waardoor zij zelf de afspraken duidelijk en begrijpelijk voor ogen kregen (B1). In persoonlijke mailwisseling tussen B2

en R3 is een uitgewerkte beschrijving van het projectgebied en de werkschrijving voor de beplanting te zien als ook een verzoek of er een vergadering ingepland kan worden (document 4). Het burgerinitiatief lijkt te beschikken over burgerlijke capaciteiten en in staat om proactief contact op te nemen met de overheid.

Door verschillen in kennis had het uitleggen van de randvoorwaarden had volgens R3 wel wat tijd nodig, omdat RWS vooral vanuit hun werkveld dacht en bij het initiatief soms onbekendheid was: 'Ja waar je tegenaan loopt, is, [R4] en ik denken vanuit ons werkveld, hè? Vanuit onze functie en waar je tegen aanloopt, is dat het wel wat tijd nodig heeft om toe te lichten van oh ja, als Rijkswaterstaat, hoe werken we nou, hoe doen wij dingen en waarom dat zo is. Dat is vanwege de onbekendheid van [Groenwal], heeft het even tijd nodig om ja, totdat wederzijds begrip te komen en ook te komen tot van, waarom duurt soms iets langer, waar kunnen wij wel makkelijk in meebewegen en waarin ook niet. Ja, dat is wel waar je even tegenaan loopt, als je merkt dat je met een dergelijke initiatief aan de slag gaat. Wat voor [R4] en mij heel vanzelfsprekend is, is dat totaal niet voor en burgerinitiatief,' aldus R3. Deze respondent geeft aan dat door de flexibiliteit en het inlevingsvermogen van het initiatief het ze is gelukt om tot hun doel te komen, ondanks alle beperkingen van de regels. Het burgerinitiatief was ambitieus en had een sterke drive.

b. Verbindingen aangaan en anderen mobiliseren

De bronnen van het initiatief lijken in deze casus invloed te hebben op de mate waarin zij verbindingen zijn aangegaan en anderen hebben gemobiliseerd. Zo geven beide initiatiefnemers aan dat het een flinke klus was om het geld bij elkaar te krijgen en dat de financiën zeker een uitdaging waren (B1 en B2). Ze hebben besloten het project in twee fases op te delen, omdat het anders niet haalbaar zou zijn. Door lokale sponsors te benaderen, is het de initiatiefnemers gelukt het benodigde bedrag bij elkaar te krijgen. Dit laat zien dat het beschikt initiatief over de capaciteit om andere partijen te mobiliseren om zo financiële middelen te verkrijgen. Tevens geven de respondenten aan dat andere partijen een belangrijke rol hebben gespeeld, aangezien zij zelf niet alle benodigde kennis in huis hadden. De samenwerking liep in het begin moeizaam, doordat bepaalde kennis over planten, de regels en de organisatie bij het initiatief ontbrak volgens B2. Door hulp van andere partijen, zoals hun aannemer en de gemeente, hebben ze toch nog de benodigde specifieke kennis verkregen. Dit toont aan dat het initiatief er in geslaagd is connecties en grensoverschrijdende contacten te leggen, deels op politiek vlak. Ook op sociaal vlak is het gelukt om andere partijen te betrekken: nadat de eerste fase voltooid was, hebben de initiatiefnemers een dag georganiseerd ter viering en hierbij de pers uitgenodigd (B2). Ondanks de weinige tijd en obstakels door vereisten zien zij hun eigen overtuigingskracht en de ondersteuning van het dorp als succesfactoren van het initiatief, net als R3. De respondenten zijn in staat geweest problemen op te lossen, flexibel te zijn en met concrete plannen te komen.

‘Omdat wij heel erg ervan overtuigd waren dat we dit wilden. De ambitie is altijd gebleven en we hebben altijd gezegd van oké, lukt het dit jaar niet, dan lukt het volgend jaar wel met inplanten. Dus uiteindelijk, als je maar gewoon de ambitie hebt als vrijwilliger dat je dit gewoon wil, voor het dorp. [...] Dat je ook voelt dat het dorp dit ook wil, dan ga je gewoon door. Dus dat heeft meer te maken met ons doorzettingsvermogen,’ (B1).

c. Balans tussen faciliteren, expert en bureaucraat

Tot slot hebben R3 en R4 ook punten benoemd over het vinden van een balans in hun rollen. R3 en R4 zien burgerinitiatieven als belangrijk, maar wel ondergeschikt aan andere taken. Burgerinitiatieven hebben volgens R3 echter niet de hoogste prioriteit waar je als eerste op reageert te midden van andere hoofdtaken. R4 benoemt dat dit een kwestie is van prioriteiten stellen en afwegingen maken, iets wat continu gedaan wordt binnen RWS omdat er in alle werkzaamheden tekorten zijn: ‘Er is gewoon wat krapte laat ik het zo maar zeggen, en dat betekent dat je altijd zorgvuldig moet afwegen van wat je wanneer doet. Sommige klussen die hebben gewoon een wat hogere prioriteit vanwege dat er een veiligheidscomponent aan zit of een contract, verplichting, en of een bestuurlijke verplichting. Ik noem maar wat. Ja dat soort werkzaamheden gaan altijd voor.’ Ook hier is de focus op prestatiedoelstellingen terug te zien. Door ervaring in het praten met externe partijen over herbeplanting ging het vrijmaken van tijd voor de samenwerking binnen de andere werkzaamheden soepel volgens R3. B1 ervaaarde wel degelijk dat de medewerkers hun initiatief ‘erbij’ moesten doen en dat ze geen project zijn op de agenda van RWS, doordat ze zelf altijd achter de antwoorden aan moesten gaan.

Beide respondenten van Rijkswaterstaat zien zeker een meerwaarde voor burgerinitiatieven en lijken bereid en bekwaam te zijn om samen te werken. Burgerbetrokkenheid is volgens R3 nodig voor een completer beeld. Zoals eerder benoemd, wordt soms gedacht vanuit een specifieke rol of een bepaalde kerntaak. Burgers kunnen bijdragen aan het meegeven van andere factoren die ook van belang kunnen zijn: ‘Dat we die burgerbetrokkenheid juist nodig hebben. Omdat je vanuit organisatie soms ook op sommige punten misschien een tunnelvisie of een kokervisie hebt, heel erg vanuit kerntaken geredeneerd en net het wat bredere plaatje daardoor misschien mist en ik denk dat betrokkenheid van burgers daar net een wat genuanceerde beeld in kan opleveren [...] wij kijken [...] heel functioneel hè? En voldoen aan wet en regelgeving. [...] Maar burgers kunnen helpen om het bredere plaatje van goh, wat is daar nog meer? Ja, wat, zijn er nog meer factoren en kunnen we daar dan samen iets mee?’ aldus R3. R4 benoemt ook dat een goede samenwerking met burgerinitiatieven en andere partijen belangrijk is voor Rijkswaterstaat.

4. Verbeterpunten

a. Efficiëntie intern, duidelijkheid en bereikbaarheid verbeteren

Zowel de initiatiefnemers als de medewerkers zien verbeterpunten voor de samenwerking. De medewerkers van RWS geven aan dat Rijkswaterstaat baat kan hebben bij meer vastomlijnde processen en een efficiëntere werkwijze om de samenwerking te verbeteren. Bestaande richtlijnen binnen de organisatie structuren en processen rondom initiatieven van anderen zijn vooral om deze bespreekbaar te maken, te kijken of RWS er iets mee kan doen volgens R3. Deze respondent benoemt deze structuren nu vooral als richtinggevend. Bij werkwijzen op dit gebied valt nog veel te verbeteren, zeker in vergelijking met andere gebieden waar ze wél efficiënt werken: ‘Er zijn een hele hoop zaken waar we echt wel snel en efficiënt op zijn, als het bepaalde veiligheidskwesties, Ja, iets met de weg en anders, dan kunnen we daar echt wel heel snel op acteren,’ aldus R3. Ook komen soms op één plek meerdere verschillende verantwoordelijkheden bij elkaar. Intern is volgens R3 niet goed gestructureerd hoe daarmee om te gaan, waardoor het meer tijd kost zaken uit te zoeken en doorslaggevende antwoorden te geven aan de burgers. Dit kan zeker een obstakel vormen bij het samenwerken met een burgerinitiatief volgens R3. Volgens R4 is het meest lastige in het samenwerken met burgerinitiatieven om intern iedereen mee te krijgen groen licht te geven. Beide medewerkers geven aan te horen krijgen dat het moeilijk is de juiste mensen te bereiken bij RWS. Door makkelijker bereikbaar te zijn, kunnen samenwerkingen verbeterd worden (R4). Volgens R4 zou een mogelijke verbetering dan ook kunnen zijn om duidelijker aan te geven waar burgerinitiatieven terecht kunnen en daarmee bereikbaarheid te verbeteren. Hierbij zou volgens beide respondenten ook duidelijk aangegeven moeten worden waar burgerinitiatieven aan moeten voldoen en wat er wel of niet mogelijk is. Dit is volgens R4 van belang vanwege het complexe takenpakket dat zij hebben.

b. Ervaring met samenwerken

Volgens R3 vormt samenwerken met burgerinitiatieven geen regulier werk. Hierdoor kost het meer tijd om intern zaken uit te zoeken in vergelijking met andere werkzaamheden. Normaliter laten zij het door bekende en gecertificeerde partners uitvoeren. ‘Dat betekent dat intern best wel wat zaken uitgezocht moeten worden om hier toestemming voor te kunnen verlenen,’ aldus R3. Ook benoemt deze respondent dat dit specifieke initiatief relatief nieuw was voor hen en daardoor leerpunten tegenkwam in de samenwerking. R3 wist bijvoorbeeld niet dat de vergunning nodig was. De respondenten van RWS hebben deze onverwachte aspecten proberen te ondervangen door intern te blijven uitzoeken bij wie ze moesten zijn voor de antwoorden. Beide respondenten benoemen dat ze goed weten bij wie in RWS zij moeten zijn met bepaalde vragen en intern goed dit overzicht hebben.

Het initiatief merkte dat RWS zoekende was naar hun houding in de samenwerking en zeker in het begin erg formeel was: ‘Ik denk ook zoekende voor hen, dat je ook wel merkte van hè, wat is dit nu? Wat moeten we hiermee? [...] Ik had ook het idee dat dit voor hun ook de eerste keer was dat dat ze zo'n project hadden. Ik denk dat ze de tweede keer, als het volgende groepje, het volgende dorp

komt, dat zij wellicht al veel meer adviezen kunnen geven aan zo een burgerparticipatie groep. Maar dit was voor hun ook nieuw,' aldus B2. Het gevolg hiervan was onder andere dat er niet altijd duidelijke handvatten waren voor het initiatief om rekening mee te houden en dat er soms zaken aan het licht kwamen waar RWS ook geen weet van had wat de uitvoering voor het initiatief vermoedelijkte, zoals de vergunning. B2 geeft aan dat ze het idee heeft dat RWS niet in één keer de benodigde informatie kan geven, omdat ze niet zo vaak samenwerken met burgerinitiatieven en daardoor hen geen concrete adviezen kunnen geven. B2 benoemt dat RWS burgerinitiatieven als project zou moeten gaan zien en medewerkers met ervaring zou moeten koppelen aan burgerinitiatieven die concrete hulp en maatwerk bieden in het proces. Over het algemeen mag RWS volgens B1 meer energie in het begeleiden van burgerinitiatieven stoppen. B1 had het prettig gevonden als RWS iets van budget beschikbaar had gehad voor het initiatief, aangezien dit ook een groot obstakel voor hen was. B1 ziet dat burgerinitiatieven en Rijkswaterstaat nog enorm van elkaar zouden kunnen leren, mede omdat burgerinitiatieven bestaan uit mensen die weten wat in hun gebied belangrijk is. Ook kan een organisatie zoals RWS een wit voetje halen bij de burger als een samenwerking positief loopt, zoals de B1 nu zelf heeft ervaren.

5. Samenvatting

In de casus Groenwal zijn enkele factoren van invloed geweest op de samenwerking. Zo was de persoonlijke betrokkenheid van de medewerkers positief. De medewerkers van RWS zorgden verder voor rugdekking in het helpen bij problemen op te lossen en probeerden de regels zo duidelijk mogelijk mee te geven aan het initiatief, wat vaak lukte. Daarbij was er wederzijds vertrouwen. Ook was het positief voor de medewerkers van RWS dat het een relatief eenvoudig initiatief betrof die aansluit op hun wettelijke taakopgave. De taakstelling die Rijkswaterstaat heeft, lijkt de samenwerking met burgerinitiatieven lastig maken. De focus op prestatiedoelstellingen en verantwoordingsstructuren en ook het opleggen van eisen en bureaucratische procedures die hieruit voortkomen, hadden een belemmerende invloed op het burgerinitiatief. Zo zorgde dit voor organisatorische complexiteit en dat het plan duur werd. Tot slot zorgde vooral onverwachte beslissingen voor een obstakel en stress bij het initiatief. Ondanks deze belemmeringen is het initiatief erin geslaagd zijn doel te bereiken, wat vooral lijkt te komen door zijn organisatorische capaciteit, doorzettingsvermogen en proactieve houding. Doordat het initiatief onderling flexibel afstemde, beschikte over burgerlijke capaciteiten, serieus en ambitieus was en zich daarin ondersteund voelde door het dorp, is het doel bereikt.

6.2. Belangen Gebied

De volgende casus, Belangen Gebied, wordt in deze tweede paragraaf besproken. Respondent 5 is een initiatiefnemer (B5) en respondenten 6 en 7 (R6 en R7) zijn medewerkers van Rijkswaterstaat.

Probleem of behoefte in de lokale samenleving

De directe aanleiding voor het ontstaan van Belangen Gebied is dat er al gedurende lange tijd een wens is om de leefbaarheid in het dorp te vergroten, onder meer door extra woningbouw (B5). B5 legt uit dat de woningbouw echter niet mogelijk was door de aanwezigheid van een veevoerfabriek midden in het dorp; de overlast die de geur veroorzaakte kwam boven de toegestane normen uit voor de aanwezigheid van woningen. Het initiatief ziet het als doel de belangen van de inwoners te behartigen en een goed woon- en leefklimaat te realiseren (document 5). Het initiatief zag kansen de leefbaarheid van het dorp te verbeteren door de samenwerking met Rijkswaterstaat op te zoeken (document 8 en 12). Met de verbreding van de snelweg, gelegen naast het dorp, besloot het initiatief om met Rijkswaterstaat te praten over zogeheten ‘meekoppelkansen’ van dit project, wat gaat over het kijken naar mogelijkheden om ideeën in de omgeving mee te nemen (B5). Het idee van het initiatief was om bij de verbreding van de snelweg één viaduct, die weinig werd gebruikt, niet terug te bouwen en het overgebleven geld te herinvesteren in het dorp. Met het budget zou gekeken kunnen worden naar de uitkoop van de veevoerfabriek, het bouwen van woningen en bovendien het beter afschermen van het licht en geluid van de snelweg voor het dorp. In document 8 wordt dit door de initiatiefnemers omschreven als ‘het laten vervallen van het viaduct bij de verbreding van de [snelweg] in ruil voor verbetering van de leefbaarheid, biodiversiteit, economie, energietransitie en toerisme.’ De initiatiefnemers zagen dit als een goede meekoppelkans in het project (B5).

1. *Faciliterende rol*

a. *Betrokkenheid, waardering en erkenning*

Als eerste factor wordt weer de faciliterende rol van RWS verkend. De betrokkenheid, waardering en erkenning van de medewerkers in de samenwerking met Belangen Gebied lijken positief te zijn, maar in de beginnende fase minder naar voren te komen. Vooral door complexe wet- en regelgeving lijken deze aspecten in het geding te komen. R7 vindt initiatieven in het algemeen van meerwaarde, omdat ze kunnen aantonen waar RWS of de overheid iets verkeerd doet of mist. Daarbij wil de respondent graag de verstandhouding met de omgeving goed houden en kan het samenwerken met zo'n initiatief draagvlak creëren voor het lopende project van de verbreding van de snelweg. R7 vindt het initiatief Belangen Gebied interessant omdat de burgers niet alleen kwamen vragen aan RWS om hun idee uit te voeren, maar zelf een breed plan hadden. R6 benoemt ook dat puur op inhoud het initiatief een goed plan had, maar dat de situatie rondom het project de samenwerking moeilijk maakte.

B5 heeft het idee dat RWS geen behoefte had om dit initiatief tot een succes te brengen. De houding van RWS kwam over alsof het voor niet hen hoefde, in tegenstelling tot wat de respondent

verwachtte op basis van de strategische documenten over meekoppelkansen en leefomgeving. Volgens deze respondent staat de houding van RWS op gespannen voet met deze wens en is er geen uiting te zien van de strategie naar projectniveau. In het begin werd het initiatief volgens de respondent niet serieus genomen en beschouwd als een paar burgers die 'het leuk zouden vinden als' in plaats van dat ze benaderd werden voor een daadwerkelijke impact (B5). De ervaring was dat hun initiatief een van de risico's was die moest worden gemanaged. 'In onze analyse hebben we in elk geval de conclusie getrokken dat dat wij beschouwd werden als risico en niet als kans,' aldus B5. Als Rijkswaterstaat vanaf het begin een positieve houding had aangenomen en serieus naar het initiatief had gekeken, had de samenwerking volgens deze respondent sneller kunnen verlopen en was veel tijd bespaard geweest.

b. Ruimte geven en mogelijkheden bieden

RWS heeft in de samenwerking in het begin beperkt ruimte gegeven en mogelijkheden geboden. Voorafgaand aan de uitbreiding van de snelweg is in 2017 de groep initiatiefnemers, waaronder B5, uitgenodigd voor een inloopavond voor de presentatie van de plannen van RWS en een andere partij. RWS gaf aan te kijken naar meekoppelkansen met de omgeving binnen het tracébesluit, de gedetailleerde opdracht over het hoe en wanneer van de uitbreiding van de snelweg. RWS lijkt daarmee ruimte te bieden, naar mogelijkheden te kijken en een open houding aan te nemen. B5 had na dit eerste contact hun plan en de inhoud uitgelegd aan R6, de betrokken medewerker van Rijkswaterstaat. R6 gaf volgens B5 aan dat zij later terug moesten komen, omdat RWS het nu druk had met het ontwerpen van het tracébesluit. Na deze inloopavonden zouden ze de plannen verder bespreken, benoemt B5. Toen de groep terugkwam met hun idee als meekoppelkans werd deze echter afgewezen en kregen zij als antwoord te horen dat ze dit juist vóór de inloopavonden hadden moeten laten weten om hun wens nog mee te kunnen nemen. De meekoppelkansen waren volgens de organisatie al min of meer vastgelegd en al in een eerder stadium verkend met andere partijen. Voor hen was er nu geen ruimte doordat ze te laat waren met de plannen. Deze miscommunicatie en het beperkt bieden van ruimte zorgde voor een eerste vervelende ervaring met Rijkswaterstaat (B5). Vervolgens heeft het initiatief formele schriftelijke reacties ingediend, zogeheten zienswijzen, met het idee een business case van hun wens te maken en zo alsnog de meekoppelkans te gebruiken (B5). Belangen Gebied ging hierover het gesprek aan met RWS en welke rol RWS hierin kan hebben. Deze zienswijzen werden echter afgewezen. Het initiatief besloot naar de Raad van State (RvS) te stappen, waar uiteindelijk de uitspraak betrof dat RWS terecht niet was ingegaan op de plannen van het initiatief.

Later kwam vanuit het ministerie het verzoek de verbreding van de snelweg te versnellen. Op dat moment kwam het burgerinitiatief nogmaals aanzetten met hun plan. Zij startten ook een lobby bij verschillende overheden. Uiteindelijk is besloten om het initiatief toch mee te nemen. Door een brief vanuit de gemeente die bij de betreffende directeur terecht kwam, is er akkoord gegeven over het samenwerken met het initiatief en het plaatsen van de schermen (R7). Op dat moment is R7 actief mee

gaan kijken om het initiatief uit te voeren, omdat het duidelijk was dat het initiatief alleen nog mogelijk was als het meegenomen kon worden in het project. Vanuit de rol als omgevingsmanager geeft R7 aan te willen kijken naar verzoeken uit de omgeving en behoefte heeft om problemen op te lossen. De respondent vindt dat ze open moeten staan voor samenwerkingen met initiatieven. Dit toont een uitnodigende houding van de medewerker waarin gekeken wordt naar het bieden van ruimte en mogelijkheden. Ook bij andere medewerkers was er onder druk van de naderende deadline een meer constructieve houding waarin gekeken kon worden naar oplossingen: ‘Omdat dat de enige manier was om nog op het allerlaatst dit gebiedsinitiatief te kunnen honoreren. Lange tijd was het onduidelijk of het plan van het initiatief daadwerkelijk te realiseren was en of alle beslissingen bij alle betrokken partijen op tijd genomen konden worden [...]. En, wij hadden altijd wel gezegd van wat het ook wordt, het moet mee in de planning hè? We willen niet hebben dat wij onze planning later moeten aanpassen aan dat plan, dus je hebt tot aan de deadline. En ja, onder druk wordt wel van alles vloeibaar natuurlijk, dat is ook wel gebleken,’ aldus R7. R7 heeft hierbij ruimte opgezocht aan de randen van de regels om gehoor te kunnen geven aan het initiatief. In overleg met de juristen van het project zagen ze dat wanneer de gemeente de weg zou laten onttrekken, het viaduct niet teruggebouwd hoefde te worden zonder er eerst een officiële procedure aan vooraf te laten gaan. Dit toont hulp en ondersteuning op maat en het kijken naar oplossingen, wat op dit punt in de samenwerking duidelijk naar voren komt.

c. Regels en formaliteiten structureren en het waarborgen van flexibiliteit en responsiviteit

In het begin van de samenwerking worden minder ruimte en mogelijkheden geboden. Dit lijkt gedeeltelijk te komen door een focus op regels, randvoorwaarden en bureaucratische procedures. Hoewel R6 en R7 openstaan voor burgerinitiatieven lijkt niet iedereen in de organisatie deze houding te delen. De respondenten bespreken dat er veel focus ligt op het uitvoeren van het project binnen de deadlines en halen van doelstellingen. Zij omschrijven dat collega's vaak risico's willen elimineren die de opdracht in de weg staan en nog niet in de houding zitten van gebiedsgericht werken. Intern heeft R7 dan ook aanvaringen gehad met collega's door het zoeken naar mogelijkheden.

‘Die zeggen allemaal, [R7] [...] je komt altijd met gedoe, waarvan we niet kunnen inschatten hoeveel het voor ons betekent en wat per definitie tot vertraging, risico's en problemen leiden. Willen we gewoon niet. Dus dat zag je wel in de uitvoering,’ aldus R7.

Dit heeft meerdere redenen. Allereerst gaat de planning boven alles volgens R7. Het niet halen van deadlines en zogeheten mijlpalen is bijna een doodzone in de organisatie, omdat deze gerapporteerd zijn aan de Tweede Kamer (R7). De versnelling van het project zorgde voor extra werk en druk op de uitvoering, waardoor de opdracht zeker niet groter gemaakt moet worden volgens de organisatie (R7). Verder wordt een situatie ook juridisch kwetsbaar als buiten het tracébesluit omgegaan wordt, omdat

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

alles wat erin staat precies moet worden uitgevoerd. De situatie moest dus goed opgelost worden, omdat anders het risico er was dat het viaduct later alsnog teruggebouwd moest worden, wat extra tijd en geld kost. Ten derde is het budget precies afgestemd op en gekoppeld aan het project en de uitgeschreven omvang, de zogeheten scope. Restanten kunnen niet worden besteed aan andere zaken rondom het project: 'Het budget is gewoon echt heel erg gericht op de scope. Ja en geen euro meer en minder. En ook als je wat overhoudt, ja, dan geef je het terug, want het budget is gekoppeld aan de scope. Daar kun je geen leuke dingen van doen,' aldus R6. Ook de capaciteit is strak ingedeeld in het project, wat samenwerken moeilijk maakt. Tot slot denken veel collega's sectoraal en vanuit de taakstellingen binnen hun eigen vakgebied, waardoor zij veel redenen zagen om niet samen te werken met een initiatief. Zo komen soms initiatieven met meerwaarde niet gemakkelijk of helemaal niet van de grond. Kortom, er is een enorme druk om het project uit te voeren binnen de beschikbare tijd, capaciteit en geld waardoor risico's vermeden worden die de opdracht in de weg staan.

Volgens R6 staan door de werkwijze van RWS samenwerkingen met burgerinitiatieven onder druk. Het is volgens deze respondent een valkuil dat RWS continu de planning en het budget te strak en krap plant. Het werken met een kleine scope op basis van de tijd, geld en capaciteit die je hebt voor de opdracht maakt de ruimte voor andere dingen moeilijk. Het is intern een discussie of zij als uitvoerders alleen maar de opdracht hebben iets uit te voeren of dat zij in de scope ruimte moeten krijgen om extra dingen te doen. Rijkswaterstaat wil die ruimte geven aan burgerinitiatieven, maar tegelijkertijd is budget zo strak toebedeeld op de scopes en vastgelegd binnen het tracébesluit. Daardoor zijn initiatieven volgens R7 afhankelijk van de welwillendheid van betreffende medewerkers. Het risicogestuurd werken zorgt er ook voor dat RWS een concreet plan wilde van het burgerinitiatief dat binnen het tracébesluit past met duidelijkheid over de wens, financiën en eventuele risico's (R7). RWS staat volgens R6 open om te kijken of het plan inpasbaar is, mits er een concreet voorstel ligt waarin alles is geregeld, zodat het geen tijd en kosten levert voor de organisatie. Hoe concreter het plan is, hoe makkelijker het voor RWS is om zaken uit te zoeken en hoe sneller de samenwerking verloopt. Dit was echter niet het geval. Financiële dekking ontbrak lange tijd en ook andere delen waren onvoldoende gedekt (R7). Bovendien zou het voor RWS werk kosten om het plan te verbeteren. 'Toen was het allemaal niet concreet. Want toen was het vooral een interessant plan, maar ja, zonder financiële dekking wordt dat we wisten dat het niet over tonnen ging, maar over miljoen zeg maar. Dat was dan de eerste boodschap van [...] zadel ons niet op met een halfslachtig plan, waardoor wij zelf aan de bak moeten,' aldus R7. R6 benoemt dat het positief is geweest dat zij als RWS actief naar omgevingspartijen zochten. RWS zat vanaf het begin van de verbreding van de snelweg in een open houding om relaties aan te gaan met de omgeving: 'Nou, we hebben wel van het begin af aan, vanaf 2013, echt gezocht naar zoveel mogelijk partijen in de omgeving daar contact mee gezocht. Contact mee gehouden. Dat heeft denk ik wel geholpen, ook met belangenorganisaties [...] Maar gewoon door goed te investeren in het proces, de juiste mensen de betrekken, kom je wel heel erg ver,' aldus R6. Zij zijn altijd procesmatig in gesprek gebleven met het initiatief, ondanks

inhoudelijk soms niet (R6). Dit toont een open houding, maar wel nog met een focus op risico's mijden en het opleggen van vereisten.

B5 merkte in de houding RWS een sterke projectcultuur met een focus op tijd en budget wat resulteerde in beperkte flexibiliteit. RWS keek volgens deze respondent meer naar regels en taken dan naar mogelijkheden en oplossingen, ondanks dat het initiatief probeerde aan te haken op strategische documenten en meekoppelkansen van RWS. Hoewel er bestuurlijke ambities zijn voor samenwerken met lokale partners, blijft de uitvoering door RWS traag volgens de initiatiefnemers dan ook traag (document 8). RWS wil een actieve gebiedspartner zijn, maar de initiatiefnemers zien dat de organisatie daar niet aan toe komt en dat medewerkers in de uitvoering niet weten hoe hiernaar te handelen (document 7). Pogingen om dit wel te doen lijken niet op te wegen tegen de behoefte om risico's te vermijden. De opdracht die zij hebben moet kostte wat het kost uitgevoerd worden en burgers met ideeën vormen daar een bedreiging voor: 'En, dat is leuk dat iemand uit een dorp komt met een wild idee om hun viaduct te laten vervallen en dan daar leuke dingen mee te gaan doen. Maar dat zit ze vooral in de weg. We hebben natuurlijk, wij zijn gewoon in die zin een bedreiging voor het binnen tijd en budget opleveren van het project en daar hebben ze, krijgen ze een boel gezeik mee,' aldus B5. Het initiatief heeft uiteindelijk besloten de business case te maken zonder RWS, ondanks dat zij hen wel actief uitnodigden deel te nemen. De groep zag dat de focus van RWS lag op het binnen de tijd en budget het project van de verbreding realiseren (B5). R7 sloot pas later aan bij het projectteam. B5 omschrijft de rol van Rijkswaterstaat dan ook als toeschouwer langs de zijlijn: 'Als ik dat zo een beetje kort door de bocht samenvat, is het meer, misschien doe ik ze iets te kort, maar toch in grote lijnen meer ondanks Rijkswaterstaat, dan dankzij.' De initiatiefnemer benoemt wel als omslagpunt in de samenwerking dat RWS in de aanbesteding van het tracégedeelte toch een mogelijkheid had opgenomen om het viaduct te laten vervallen (B5). Dit voelde voor hen als het eerste tastbare signaal dat RWS het plan wel enigszins als realistische mogelijkheid zag.

d. Toegang tot middelen en contacten

De toegang tot middelen en contacten was beperkt in de samenwerking, maar wel enigszins helpend. De betrokkenheid van R7 was volgens B5 vooral om duidelijk te maken waar rekening mee gehouden moest worden. R6 en R7 waren dan ook de aanspreekpunten voor het initiatief. Het was prettig om te weten waar je moet zijn volgens B5. Ook heeft RWS vele gezichten volgens deze respondent en is het als buitenstaander niet altijd vanzelfsprekend wie je voor welk onderdeel moet aanspreken. R7 geeft aan dat zij intern goed kunnen uitzoeken wie waarvoor nodig is, zodat het initiatief aan het project en tracébesluit zou voldoen. Wel hebben ze bewust niet doorverwezen naar andere partijen omdat er dan het risico er is dat je toch werk naar je toehaalt: 'Omdat je dan eigenlijk op de stoel van die ander gaat zitten. En dan loop je het risico dat ze aan ons gaan vragen, hoe moet ik het doen? En willen jullie dat doen?' aldus R7.

2. Vertrouwen

a. Interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen

De tweede factor, het vertrouwen, heeft op verschillende manieren invloed gehad op de samenwerking. R7 geeft aan in het begin niet te vertrouwen dat het initiatief zou slagen. Dit kwam doordat het plan niet concreet genoeg was, de gemeente de weg wilde openhouden en doordat de beslissing van de Raad van State het tracébesluit definitief onherroepelijk maakte. B5 benoemt dat door enkele vervelende ervaringen en de houding van RWS zij twijfelden over het standpunt van de organisatie in de samenwerking. Na het afwijzen van de zienswijzen besloot het initiatief zoals eerder benoemd naar de Raad van State (RvS) te stappen, omdat zij vonden dat RWS de procedure niet goed had gevolgd. De groep was volgens hen te laat geïnformeerd en hun plan werd heel makkelijk aan de kant geschoven (B5). Ze waren teleurgesteld dat zij telkens input hebben geleverd, maar dat daar nauwelijks iets mee is gedaan (document 5). Daarbij hadden de initiatiefnemers het verzoek de meekoppelkansen alsnog te benutten en wilden zij samen met andere gebiedspartners deze kansen oppakken (document 5). De RvS besloot dat RWS terecht niks met de meekoppelkansen had gedaan, omdat er geen concreet plan was. Dit werd als frustrerend ervaren, omdat het initiatief had geprobeerd met RWS te praten over het opzetten van een business case, die vervolgens hier zelf niks mee wilde: ‘We hebben tig keer geprobeerd om met Rijkswaterstaat te praten over: kunnen wij samen de business case maken? En Rijkswaterstaat heeft de boot af gehouden. En uiteindelijk zeggen ze, ja, we hoeven niks, want er was geen businesscase, terwijl zij de business case eigenlijk zelf hebben, in onze ogen, wat gefrustreerd,’ aldus B5. Ook hebben R6 en R7 bij de Raad van State volgens B5 benoemd dat ze niks van de plannen afwisten, terwijl deze volgens B5 één op één besproken zijn tijdens een vergadering. Door deze gebeurtenissen werden de initiatiefnemers chagrijnig en gingen ze twijfelen aan de oprechtheid van RWS (B5).

‘Nou, als je de aanloop hebt meegemaakt van joh, maar kom na die tijd even terug en dan krijg je te horen: nee, je had eerder moeten, had nou voor die tijd gekomen. Of je zit bij de Raad van State en daar wordt gewoon gezegd: wij wisten helemaal niet van de plannen. Ja, dan ga je je wel afvragen, ja, is er wel de wil om echt iets te doen, of zijn ze gewoon vooral bezig om binnen tijd en budget iets op te leveren?’ (B5)

Doordat informatie vaak aan de late kant kwam, zat er een spanning op de samenwerking (B5). Verder omschrijft de initiatiefnemer de verstandhouding als prima. Dat zij naar de Raad van State zijn gegaan is niet bedoeld om het gevecht aan te gaan, maar slechts om de procedures te volgen en hun initiatief voor elkaar te krijgen (B5).

b. Duidelijkheid en consistentie

De initiatiefnemers ervaren weinig duidelijkheid, een gebrek aan zorgvuldigheid in de procedure en geen goede onderbouwing in de samenwerking met RWS (document 5). Volgens medewerker R6 zijn zij als RWS echter duidelijk geweest in het scheppen van verwachtingen door in het begin duidelijk aan te geven dat ze niet mee wilden. Dit wordt bevestigd door R7, die zeg dat vanuit het verwachtingsmanagement altijd is aangegeven wat wel kan, wat niet kan en bij wie het initiatief moest zijn. Ook al was dit in het begin een nee, toen is ook aangegeven dat er begrip was voor de wensen, maar dat het niet meegenomen zou worden, omdat het niet in de planning van het project zat. R6 benoemt dat zij duidelijk de ambitie in het project hadden om de omgeving mee te willen wegen en in de aanbesteding van het project naar meer willen kijken dan alleen de kwaliteit van de weg. Zij wilden hier als RWS meer de grens van de scope opzoeken.

Voor RWS had de lobby van het burgerinitiatief een negatieve invloed op het vertrouwen. Het burgerinitiatief ging actief lobbyen toen de werkzaamheden bij de snelweg van start gingen. R6 benoemt hierbij dat het initiatief hiervoor koos, omdat RWS duidelijk nee zei. De lobby was voor de respondenten van RWS lastig en verwarrend. ‘Dus dat soort gelobby daar hebben wij, heb ik moeite mee, zeg maar. Ja, want lobby betekent dat je probeert een wit voetje te halen ten opzichte van een ander. Dat is een beetje mijn definitie,’ aldus R7. Zo kreeg de regionale directeur van RWS problemen doordat de lobby ook gericht was op gedeputeerden van de provincie. Ook de opdrachtgever werd er onrustig van. R6 benoemt als kanttekening van lobbyen door burgerinitiatieven dat de ongelijkheid tussen burgers versterkt kan worden: ‘Het lastige is ook dat je kansen krijgt op ongelijkheid. Ja, dat de ene lobby stroom wel dingen voor mekaar krijgen en anderen niet. En dat voelt ook niet goed. [...] dan vind ik dat heel veel andere dorpen die nog dichterbij de [snelweg] liggen die hebben niks gekregen, omdat die niet die actieve mensen hadden. Ja, de problemen daar zijn groter dan in [dorp].’ Toen de lobby niet gelukt was, is R7 ook achterover gaan zakken: ‘Ja, dan zakken wij ook achterover. Dan krijg je het ook niet, dan hoef je niet meer bij ons te komen.’

3. Organisatorische capaciteit

a. Bronnen

De derde factor, de organisatorische capaciteit, lijkt van groot belang voor het slagen van het initiatief. Het risicogestuurd werken en het opleggen van eisen vanuit RWS zorgt er namelijk voor dat initiatieven zelf aan de bak moeten om te regelen dat alles aan de voorwaarden van RWS voldoet (R7). Deze taak wordt ook bij het initiatief gelegd om de last voor RWS en de beschikbare capaciteit terug te drukken en daarmee de kans te verkleinen dat er vertraging in het project komt. B5 ziet het feit dat zij niet gevochten hebben tegen Rijkswaterstaat als een succesfactor. Het initiatief ging niet met gestrekt been de samenwerking in en heeft continu gezocht naar oplossingen voor problemen. Zij snapt dat ze iets bijzonders vroegen aan de organisatie en hadden begrip voor de procedures. Ook tonen zij met hun business case burgerlijke capaciteiten om belangen van verschillende partijen samen

te brengen, uit te werken en te realiseren door contact te houden met de overheid. Dat vindt R7 ook: ‘Ja persoonlijk vind ik het ontzettend knap dat ze het voor elkaar gekregen hebben. [...] Het is natuurlijk een ontzettende lange weg voor hun geweest en een intensieve weg voor hun om het voor elkaar te krijgen.’

b. Verbindingen aangaan en anderen mobiliseren

Dat het een lange en intensieve weg is geweest en het initiatief continu opzoek is geweest naar oplossingen, toont ook flexibiliteit en het vermogen vernieuwend te zijn van het burgerinitiatief. Ondanks enkele obstakels lijken zij er zeker in geslaagd te zijn anderen te mobiliseren en verbindingen met andere partijen aan te gaan. De business case van het initiatief is uitgewerkt samen met verschillende partijen die achter het idee staan (B5). B5 ziet het als succesfactor dat de belangen van de betrokken partijen zo in elkaars verlengde lagen: ‘Eigenlijk had iedereen er belang bij dat dit ging gebeuren [...] En het feit dat de meekoppelkansen al soort van ingevuld waren voordat wij überhaupt aan tafel kwamen, is vervelend, maar veranderde niks aan het belang.’ De initiatiefnemer benoemt dat veel partijen tegen het terugbouwen van het viaduct waren en dat de gemeente deze weg later volgens een formele procedure aan het verkeer had onttrokken. Zo werd het voor RWS makkelijker om mee te werken: ‘Dan is het voor Rijkswaterstaat wel lastig om straks een viaduct te gaan bouwen waar geen auto’s overheen mogen,’ aldus B5. RWS onderschrijft dat ze daardoor moeilijk nee konden zeggen tegen het initiatief (R7). Ook lijkt hun plan de belangen van de gemeenschap te vertegenwoordigen. Er is veel draagvlak in het dorp om het viaduct niet terug te bouwen, wat een langgekoesterde wens is van de dorpingen (document 6). Tijdens twee dorpsbijeenkomsten is vastgesteld dat inwoners het goed vinden dat het viaduct niet wordt herbouwd, mits daarmee de leefbaarheid van het dorp wordt verbeterd (document 8).

Op zowel sociaal als politiek vlak weet het initiatief anderen te bereiken. Nadat hun plan uitgewerkt was, hebben ze de pers benaderd en dit gezamenlijke succes breed uitgezet (B5). Ook het opzetten van de lobby toont aan dat zij politiek kunnen mobiliseren en bovendien contact durven op te nemen met de overheid. R7 benoemt dan ook dat andere partijen invloed hebben gehad op hoe de samenwerking verloopt. Zo stond de gemeente eerst niet open voor het burgerinitiatief en waren zij zoekende naar hun standpunt. R6 benoemt dat in eerste instantie ook nee is gezegd, doordat de plaatselijke gemeente de weg van het betreffende viaduct niet aan de openbaarheid wilde onttrekken, wat onder andere nodig was om het viaduct niet terug hoeven te bouwen. R6 omschrijft dat de gemeente drie jaar lang niet de samenwerking opzocht met het initiatief. Als de gemeente meteen de weg aan de openbaarheid had willen halen, had het initiatief nog mee genomen kunnen worden in het tracébesluit. Daardoor was het eerst te laat om het initiatief nog mee te nemen. Het omslagpunt voor het initiatief was toen de vertrekkende burgemeester zich sterk wilde maken voor burgerbelangen. Hierin is te zien dat politiek bestuurlijke steun in eerste instantie ervoor zorgde dat het initiatief niet van de grond kwam, maar naar verloop van tijd één van de succesfactoren vormde.

c. Balans tussen faciliteren, expert en bureaucraat

R6 en R7 lopen tegen verschillende zaken aan in het vinden van een balans in hun rol. Op dit moment is er volgens R7 geen ruimte bij RWS om geld en capaciteiten anders in te zetten dan op het project en dus ook niet ter bevordering van gebiedsgericht werken en samenwerken. RWS heeft volgens hen de tools en tijd nog niet om volledig gebiedsgericht te werken binnen projecten. Ondanks deze beperkte capaciteit hebben de respondenten vanuit rol als omgevingsmanager oog voor relatie met omgeving goed houden en geven aan een open houding te hebben richting initiatieven. Daarbij is het voor hen volgens R6 een kwestie van prioriteiten stellen. Dit toont dat de medewerkers werken op de grenzen van organisatiestructuren. Naast dat initiatieven volgens R7 sowieso moeilijk zijn in verband met de capaciteit en planningen is het ook lastig wie er intern beslist. De respondenten beschrijven de huidige besluitvorming binnen RWS voor initiatieven als handig voor burgers om te weten waar ze moeten zijn, maar dat het proces en de besluitvorming voor medewerkers daarachter efficiënter kan. RWS is al lang zoekende hoe de samenwerking met initiatieven te beoordelen (R7). Deze zoektocht is nog steeds bezig volgens R6, omdat er geen verandering in de cultuur komt, geen keuzes worden gemaakt, sterk sectoraal gedacht wordt in de organisatie en prioriteiten gegeven worden aan andere zaken in de beperkte tijd die er is. Beide respondenten ervaren al jaren dezelfde obstakels waar ze tegenaan lopen in de samenwerking met initiatieven. R6 geeft aan dat er behoefte is aan duidelijkheid, omdat zij zo geen afspraken kunnen waarmaken richting de omgeving, wat als overheidsorganisatie risicovol is. In de zoektocht is RWS nog aan het definiëren wat gebiedsgericht werken is, hoe ze het willen organiseren en hoe ze dit moeten laten doordringen in de haarvaten van de organisatie (R7). Deze zoektocht is momenteel negatief voor samenwerkingen met burgerinitiatieven, doordat deze afhankelijk zijn van de houding van de betreffende medewerker en de mogelijkheden die projecten bieden. Ook zorgt de zoektocht ervoor dat iedere medewerker zelf moet uitzoeken hoe samen te werken met initiatieven, wat tijd kost.

4. Verbeteringen

Tot slot komen meerdere verbeterpunten naar boven in de samenwerking. Rijkswaterstaat moet volgens medewerker R6 duidelijk definiëren wat zij zien als gebiedsgericht werken, om zo ook de kaders voor de initiatieven en omgeving duidelijker te maken.

‘We moeten gaan prioriteren, we moeten keuzes gaan maken, we moeten duidelijkheid geven. Dan heb ik zoiets van dáár hebben we behoefte aan, want daar is het de afgelopen jaren absoluut fout in gegaan. Gewoon, we weten totaal niet waar me mee bezig zijn en doen we alles een beetje, we doen alles een beetje half. Behalve dit project dan. Ja, daar gaan we gewoon aan ten onder. Zie dat mensen wegelopen. Kun je een afspraak naar de omgeving, kun je niet waarmaken,’ R6.

Volgens B5 is het voor RWS een kwestie van op tijd burgerinitiatieven op hun waarde schatten. Zij zouden eventueel al een aantal criteria kunnen benoemen. RWS moet omwonenden eerder in het proces benutten en bovendien in hun proces én houding tot uiting laten komen dat ze de omgeving wil betrekken. De initiatiefnemers benoemen dan ook dat de reacties van RWS de traditionele denkwijze weerspiegelt en niet de nieuwe (document 5). Het initiatief loopt vast in de processen van de organisatie en vinden de passieve houding van RWS onvoldoende om daadwerkelijk actief betrokken te zijn (document 8). De initiatiefnemers stellen dat uitvoeringsorganisaties zoals Rijkswaterstaat nodig zijn om leefomgevingsbeleid waar te maken, maar zich nog niet als een actieve gebiedspartner opstellen (document 7). Ze vragen dan ook dat uitvoeringsorganisaties meer gefaciliteerd moeten worden door de overheid om burgerinitiatieven te helpen (document 7).

Ook R7 benoemt dat zij als uitvoeringsorganisatie een belangrijke partner in de samenwerking zijn voor complexe problemen. Volgens de respondent komt er in de toekomst vanzelf druk van buiten die RWS dwingt na te denken wat bij de organisatie past en wat niet rondom complexer wordende opgaven. Nu worden deze zaken continu vooruitgeschoven vanuit de politiek, door andere grote projecten en door capaciteitsproblemen. In het verbeteren van de samenwerking kan RWS enkele dingen veranderen. Zo geeft R7 aan dat RWS intern vooral spelregels moet maken voor de samenwerkingen met initiatieven. Deze spelregels moeten omvatten wat RWS verstaat onder gebiedsgericht werken, wat wel kan, wat niet kan en handvatten geven aan medewerkers. Dit kan helpen voor helderheid om precedentwerkingen en worsteling voor medewerkers te voorkomen. Ook moet er ruimte komen in de scope van projecten, om zo capaciteit te krijgen om met initiatieven samen te werken. Volgens R6 moet de missie van RWS breder en moeten de medewerkers gaan realiseren dat leefomgeving en andere zaken naast de officiële opdracht óók belangrijk zijn. De hele procedure van projecten binnen RWS moeten afgestemd worden om gebiedsgericht te kunnen werken. In de planstudie moet al ruimte gecreëerd worden voor samenwerking en met burgerinitiatieven om zo de invulling van de wens gebiedsgericht werken daadwerkelijk goed te organiseren. Totdat deze veranderingen er zijn, is het volgens R7 ook van grote meerwaarde om onderling op de werkvloer kennis met elkaar te delen. De besluitvorming hoeft volgens deze respondent dan ook niet alleen maar van bovenaf te komen. Volgens R7 is de ultieme vraag die RWS zichzelf moet stellen wat hun missie is. In de totaliteit van de organisatie moet RWS duidelijk maken wat ze willen, waar ze voor staan en dat iedereen in de organisatie eenduidig laten beseffen. Zo wordt de besluitvorming beter en is er duidelijkheid richting de medewerkers.

5. *Samenvatting*

In de samenwerking tussen Belangen Gebied en Rijkswaterstaat zijn de flexibele houding van het initiatief, hun vermogen om belangen van andere partijen bijeen te brengen en te mobiliseren, de steun van de gemeente en de toenemende constructieve houding van de medewerkers positief geweest. De minder open houding van de medewerkers in het begin, de focus op prestatiedoelstellingen en het

vermijden van risico's binnen de organisatie en de beperkte flexibiliteit die daaruit voortkwam is belemmerend geweest voor de samenwerking. RWS is hiermee omgegaan door onder druk randen op te zoeken en naar mogelijkheden te kijken en het burgerinitiatief is door het mobiliseren van anderen en zijn flexibiliteit erin geslaagd het doel te bereiken. De lobby was voor het burgerinitiatief positief doordat het ervoor zorgde dat zij sociale en politieke steun kregen, maar bij RWS zorgde dit voor een minder open houding.

6.3. Leefbaar Dorp

In deze laatste paragraaf worden de resultaten van Leefbaar Dorp besproken. Respondent 8 en 9 zijn initiatiefnemers (B8 en B9). Respondent 10 (R10) is de betrokken medewerker van Rijkswaterstaat.

Probleem of behoefte in de lokale samenleving

Het initiatief Leefbaar Dorp is opgericht om de overlast van de snelweg die door het dorp loopt te verminderen. Volgens initiatiefnemer B8 is er al lange tijd overlast van de snelweg en de naastgelegen verzorgingsplaats, wat verergert met de toename van het verkeer. Bovendien is de verzorgingsplaats vergroot en is de begroeiing weggehaald (B9). Het burgerinitiatief richt zich niet alleen op geluidsoverlast: 'Naast de geluidsoverlast is er overlast van fijnstof, het stikstofprobleem en licht- en luchtvervuiling. Daarbij is er de wens om de tankstations langs de [snelweg] af te schermen,' (document 11). B8 geeft aan vanuit maatschappelijke betrokkenheid deel te nemen en het initiatief voor anderen in de omgeving te willen bereiken. Ook B9 benoemt de gezamenlijke inzet vanuit idealisme.

RWS plaatst enkele schermen langs de snelweg vanuit het Meerjarenprogramma Geluidsanering (MJPG), maar niet bij het dorp van de initiatiefnemers. De groep neemt contact op met RWS en noemt de maatregelen 'zeer beperkt en niet afdoende, alleen gericht op strikt noodzakelijke geluidreductie op een volstrekt economisch model' (document 13). De schermen zijn volgens hen te kort en te laag. Uit document 6 blijkt dat de initiatiefnemers een kloof zien tussen hun behoeften en de dienstverlening van RWS: 'Uitgangspunt van Rijkswaterstaat is de klus zo sober mogelijk uit te voeren.' In januari 2023 gaat de groep naar de Raad van State met het bezwaar dat de maatregelen van RWS onvoldoende zijn om alle aangrenzende woningen te beschermen tegen geluidsoverlast (document 14). In een brief aan de Provinciale Staten in diezelfde maand stellen zij dat de plannen van RWS nog steeds onvoldoende zijn: 'De [snelweg] is steeds drukker, en loopt midden door het dorp. De burger heeft geen last van gemiddelde geluidsoverlast maar van daadwerkelijk gemeten geluidsoverlast, en toename van fijnstof, CO2 uitstoot en stikstof, met aantoonbare gezondheidsschade is niet meegenomen in dit verhaal,' (document 15).

1. Faciliterende rol

a. Betrokkenheid, waardering en erkenning

Binnen de faciliterende rol van RWS, de eerste factor die wordt besproken, voelen de initiatiefnemers zich niet erkend of gewaardeerd. Document 10 toont dat zowel Rijkswaterstaat als het initiatief de overlast nabij de snelweg willen aanpakken, maar verschillen van mening over de oplossing. RWS houdt zich aan wettelijke eisen, terwijl het initiatief de maatregelen onvoldoende vindt voor hun ervaren overlast. Het burgerinitiatief ervaart geen luisterend oor bij RWS, voelt zich niet gewaardeerd en ziet hun overlast niet erkend. In een brief aan de Directeur-Generaal uiten zij hun frustratie (document 12), waarop RWS reageert met een technische uitleg. ‘Het gevoel van niet gehoord willen worden, niet serieus worden genomen en niet zeuren wordt steeds groter.’ De Raad van State laat een deskundige, het bureau STAB, naar de samenwerking kijken (document 13). In het rapport van STAB worden enkele tekortkomingen van RWS geconstateerd. RWS heeft de mogelijkheid gekregen om rekening te houden met het initiatief en deze niet-doelmatige en bovenwettelijke maatregelen te verkennen, maar heeft ervoor gekozen dit niet te doen, terwijl ze dat wel hadden moeten doen (document 13). Bureau STAB constateert een beperkte erkenning van de overlast door RWS (document 13). Het rapport bevestigt volgens de initiatiefnemers dat RWS de meerwaarde van burgerparticipatie niet erkent door het niet gehoor geven aan hun initiatief (document 15).

B8 had verwacht als burger gehoord te worden en dat goed doordachte plannen serieus genomen zouden worden. De initiatiefnemers vinden dat RWS de klachten van de burgers serieus moet nemen: ‘Gezien het feit dat de bewoners van [dorp] met diverse actiegroepen al meer dan 30 jaar strijden tegen alle toegenomen overlast door de [snelweg] menen wij juist dat de tijdgeest nu eindelijk rijp is om wel te luisteren naar de terechte zorgen en klachten van de burgers,’ (document 16). B8 benadrukt dat RWS de meerwaarde van burgerparticipatie mist door niet naar het initiatief te luisteren en dat het tijd is voor verandering: ‘En dan moet je je gaan afvragen, wordt het niet tijd om daar verandering in te brengen? Want er ligt in de samenleving enorm potentieel aan vrijwilligers die kunnen helpen om de samenleving beter te maken als je maar bereid bent naar elkaar te luisteren,’ (B8).

b. Ruimte geven en mogelijkheden bieden

De initiatiefnemers ervaren weinig ruimte en mogelijkheden vanuit RWS. B8 vat het rapport van STAB samen door te concluderen dat RWS niet openstaat voor oplossingen van de burgers, het probleem van geluidsoverlast reduceert tot wettelijke normen en de verantwoordelijkheid afschuift. B8 geeft aan dat er eerder gesproken moet worden van tegenwerking dan samenwerking. Ook B9 is kritisch: ‘als je mensen nog geen millimeter tegemoet komt, kun je dat wel zeggen dat je het doet, maar dan is het in feite dus een wassen neus.’ RWS geeft volgens het alleen het idee dat je mee mag denken en spreken, maar in feite mag je vooral niet meebeslissen. B9 omschrijft de gesprekken zeker niet als onplezierig of vervelend: ‘Er werd wel over en weer gesproken, maar je had nergens het idee

van: ja, nu komt het binnen. Nu gaan ze er wat mee doen.’ Rijkswaterstaat gaf in de samenwerking volgens hen vooral aan wat niet kon in plaats van te kijken wat wel kon. B8 geeft aan dat het prettig was geweest als er een houding was geweest waarbij naar mogelijkheden werd gekeken. Meer aandacht voor de ideeën achter te groep en een ‘ja, mits’ houding in plaats van ‘nee, tenzij’ had de samenwerking kunnen verbeteren volgens beide respondenten. Er is de indruk dat het van R10 de ‘expliciete taak is om de hakken in het zand te zetten,’ aldus B8. Concluderend lijkt RWS geen constructieve houding aan te nemen doordat het niet kijkt naar oplossingen of ondersteuning op maat.

R10 heeft het gevoel dat het burgerinitiatief teleurgesteld is in de rol van Rijkswaterstaat en omschrijft de samenwerking als stroef en autonoom. R10 heeft in de samenwerking getoetst wat de mogelijkheden zijn, maar ook of het initiatief aan de randvoorwaarden voldoet. De respondent heeft geprobeerd duidelijk te maken dat de organisatie doet wat verplicht is en dat in samenwerkingen met andere partijen die partijen zelf middelen moeten regelen. Zo is het burgerinitiatief uitgenodigd om te komen praten over de geldende randvoorwaarden, maar hier heeft het initiatief niet op gereageerd. Dit toont een open houding en waarbij informatie gegeven wordt over de mogelijkheden. ‘Als eindverantwoordelijke moeten wij toetsen of het wel of niet mogelijk is, datgene wat ze willen. En, dat maakt ook dat je zo af en toe de boze boeman moet zijn, zou ik haast willen zeggen. En zeggen van hartstikke mooi initiatief, maar dat gaan we echt op deze manier niet kunnen realiseren. Want dit, dit en dit voldoet gewoon niet aan de eisen die daarvoor gesteld worden,’ aldus R10. Dit is volgens R10 ook terug te zien in de aangedragen plannen: ‘En dat hebben ze allemaal heel mooi op papier gezet, zonder rekening te houden met alle randvoorwaarden die Rijkswaterstaat hen elke keer stelde. [...] Met alle goede bedoelingen van hun, zijn zij een ander spoor gaan bewandelen.’

Het burgerinitiatief ervaart in de samenwerking niet dat er wordt opgetreden als één overheid. Het burgerinitiatief neemt op aanraden van RWS contact op met de gemeente, maar de gemeente geeft aan geen budget te hebben en ook RWS nodig te hebben omdat het hun grond is, aldus B9. Na meerdere gesprekken met de gemeente en RWS leidt het volgens de initiatiefnemers niet tot het gewenste resultaat: ‘Alle gremia wijzen naar elkaar, tot een verandering van het huidige volstrekt onvoldoende plan komt het niet,’ (document 15). De groep wordt nu van het kastje naar de muur gestuurd door deze twee partijen: ‘De bewoners van de gemeente lijken nu klem te zitten tussen Rijkswaterstaat en de gemeente die wel met elkaar communiceren over hoe zij met elkaar in gesprek komen, maar niet daadwerkelijk op inhoud in gesprek lijken te komen,’ (document 13). Beide respondenten vinden dat Rijkswaterstaat geen verantwoordelijkheid neemt terwijl ze dit wel zou moeten doen, omdat het initiatief zich op Rijksgrondgebied richt.

c. Regels en formaliteiten structuren en het waarborgen van responsiviteit en flexibiliteit

De flexibiliteit bij RWS lijkt beperkt te zijn. In de samenwerking met Leefbaar Dorp wordt wel gekeken naar mogelijkheden, een open houding aangenomen en informatie gegeven, maar voeren de wettelijke kaders hierin de boventoon. R10 geeft hiervoor meerdere verklaringen. Allereerst wordt

RWS geconfronteerd met wet- en regelgeving die het burgerinitiatief misschien niet ziet. Als de respondent meer ruimte had gegeven en minder de regels en randvoorwaarden had opgelegd zoals het initiatief wilde, waren ze op den duur alsnog in de organisatie tegen de randvoorwaarden aangelopen (R10). Ook geeft RWS niet teveel ruimte aan initiatieven en leggen zij regels en randvoorwaarden op, omdat zij ten allen tijde eindverantwoordelijke zijn voor wat gebeurt op hun areaal. Tot slot geeft de respondent aan dat RWS als uitvoeringsorganisatie geen ruimte heeft voor zaken naast wettelijke taken. Wel zijn initiatieven makkelijker te realiseren als deze aanhaken op een project als dit inpasbaar is in de planning. R10 geeft aan het initiatief zo goed mogelijk te hebben begeleid binnen de kaders. De wettelijke verplichtingen en officiële taken van Rijkswaterstaat hebben ervoor gezorgd dat de respondent niet zelf meer initiatief heeft genomen om zaken te regelen en erachteraan gaat. Deze trekkende rol behoort volgens de respondent tot de initiatiefnemer en valt niet binnen de taken van RWS. Het initiatief zou zelf alle zaken die bij hun wensen horen moeten regelen.

De initiatiefnemers onderschrijven dat de wettelijke verplichting boven alles gaat bij RWS. De ervaring van B9 is dat RWS alleen de wettelijke opgelegde maatregelen uitvoert en verder wat in de weg staat negeert, omdat dit precedenten kan scheppen en RWS kan afhouden van hun wettelijke taken. ‘En dus ga je als een strenge ambtenaar alles afstrepen wat je afhoudt van je uitgestippelde weg,’ aldus B9. De strakke richtlijnen en processen zijn volgens initiatiefnemer B8 allesbepalend voor de starheid van de overheid. RWS baseert zich volgens de initiatiefnemers op verouderde beleidsplannen en verouderde meetgegevens in deze regels. ‘Stikstof, fijnstof, biodiversiteit, opwek van energie: het zijn allemaal nieuwe eisen van een nieuwe maatschappij die niet worden meegenomen in de plannen en waar ook niet naar wordt gekeken. Veranderingen op basis van veranderende omstandigheden is niet iets waar de overheid zich mee bezighoudt [...] Dat is als een olietanker die, als die op weg gaat naar de Zuidpool, nu al moet navigeren om Kaap de Goede Hoop en geen millimeter gaat afwijken van het einddoel,’ aldus B8. RWS zou volgens de initiatiefnemers vooral moeten kijken hoe het wel kan in plaats van waarom het niet kan en zou dus zowel een meer constructieve houding als meer flexibiliteit moeten hebben om mee te gaan met veranderingen. Rijkswaterstaat waardeert hierdoor burgerinitiatieven niet voldoende: ‘Laat staan dat ze een plan door de bewoners ingediend op hun waarde kunnen gaan schatten, want dat zit niet in hun wettelijke maatregelen,’ aldus B8.

d. Toegang tot middelen en contacten

De toegang tot middelen en contacten was beperkt in de samenwerking volgens B8 en B9. B9 benoemt dat zij niet vaak zijn doorverwezen door RWS en wanneer dat wel was, was dat naar hun eigen gemeente. Ook B8 benoemt dat zij steeds van het kastje naar de muur zijn gestuurd en niet zijn verbonden met andere relevante partijen. Volgens R10 is er altijd duidelijkheid geweest dat RWS geen financiële middelen had voor de wens van het initiatief. R10 heeft zijn eigen kennis aangeboden, maar de initiatiefnemers zijn hier zoals benoemd niet op ingegaan.

2. Vertrouwen

a. Interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen

Vertrouwen, de tweede factor, lijkt in deze casus een belangrijke rol te spelen. De initiatiefnemers benadrukken dat de manier van communicatie en het niet erkennen van hun intenties het vertrouwen negatief beïnvloeden. B8 stelt dat RWS de hakken in het zand zet en alleen kijkt naar de wettelijke normen, waarbij zij als burgers maar niet moeten zeuren. De overheid is één pot nat volgens deze respondent: ‘In feite werkt de overheid op alle terreinen als een ambtenaar die uitsluitend de regeltjes moet volgen en die niet meer zijn gezonde verstand mag gebruiken, en ook niet meer de menselijke maat mag hanteren [...] Allemaal één pot nat wat dat betreft.’ Beide respondenten hebben geen enkel vertrouwen in de medewerkers van RWS om tot afspraken te komen. ‘Merkwaardig toch dat zo weinig burgers de overheid nog vertrouwen? En u werkt daar blijkbaar hard aan mee!’ (document 16). De respondenten hebben het idee dat RWS door het aanhoren van initiatieven denkt te voldoen aan haar ‘plicht’, maar dat dat geen samenwerking te noemen is.

De initiatiefnemers ervaren de persoonlijke houding van de RWS-medewerkers als niet oprecht en niet consistent. Dit heeft meerdere redenen. Zo komt RWS soms met nieuwe argumenten. ‘Doordat ze steeds met nieuwe argumenten komen, voelen wij ons absoluut niet serieus genomen,’ aldus B9. De respondenten zijn het vaak niet eens met de argumenten die RWS geeft waarom iets niet kan, mag of gebeurt. Ook met het verouderde onderzoek rondom geluidsoverlast waren ze het niet eens. Verder geven de respondenten aan dat RWS altijd de maximale reactietijd gebruikte, eroverheen ging of überhaupt niet reageerde. Het initiatief kreeg volgens B9 te maken met lange wachttijden, onjuiste informatie en had het idee in de samenwerking telkens afgeschaald te worden in de rangorde van medewerkers. Dit alles voelde als tijdrekken vanuit RWS en de boot afhouden. Ze ervaren de reacties van RWS als tactische zetten van pappen en nathouden totdat de tijd in het voordeel van de organisatie gaat werken en ze niet hoeven mee te werken (document 12). B8 ervoer het als frustrerend dat er geen actie werd ondernomen. B9 ziet verder contact met RWS als zonde van de tijd zolang er geen vertrouwen is dat er iets gaat veranderen in de houding van RWS. B8 geeft aan dit wel te willen blijven doen. ‘Desondanks denk ik dat als je niet als luis in de pels blijft fungeren voor Rijkswaterstaat en het niet blijft jeuken, dat er sowieso niks gebeurt. Dus dat is mijn reden om toch te blijven trekken aan dit dode paard,’ (B8). De initiatiefnemers vinden dat de overheid erg inefficiënt werkt door de manier waarop ze omgaan met de wensen van burgers: ‘Gebrek aan zorgvuldigheid kost veel meer geld, tijd en verspilde energie door elkaar steeds te treffen bij de Nationale Ombudsman, in de publiciteit of bij de rechter,’ (document 16). B8 benoemt meermaals dat RWS niet efficiënt werkt en dat de negatieve gevolgen van regels en formaliteiten sterk te merken zijn in de samenwerking. Door slechts binnen het wettelijke takenpakket en regels te kijken, werkt RWS volgens de respondent misschien wel volgens het boekje maar lossen ze de daadwerkelijke problemen niet op. ‘Ook daarin

moet je gaan kijken, wat is penny wise, pound foolish? Een oude richtlijn uitvoeren die een beetje geld kost en daardoor een situatie verergeren vanuit de huidige situatie,' aldus B8.

b. Duidelijkheid en consistentie in afspraken

De duidelijkheid en consistentie in afspraken lijkt in de samenwerking niet goed bereikt te zijn. R10 vindt het belangrijk dat Rijkswaterstaat serieus kijkt naar initiatieven en vooral duidelijkheid geeft over de mogelijkheden, zeker gezien de uitspraak van RWS dat zij een betrouwbare gebiedspartner willen zijn. Hieronder is het volgens de respondent belangrijk te kijken wat er wel of niet mogelijk is, hun standpunt duidelijk te maken, afspreken wie waar verantwoordelijk voor is en het maken van vervolgsafspraken. Dit heeft als voordelen dat het discussies voorkomt, risico's worden beperkt en wederzijds begrip kan worden gecreëerd. Ook heeft RWS geen financiële middelen voor uitvoeren projecten van initiatieven en moeten ze daar duidelijk in zijn. De afspraken in de samenwerking waren echter misschien niet zo helder vastgelegd als zou moeten volgens R10, wat volgens de respondent een leerpunt is. Zo ontbrak een vergaderstructuur met concrete afspraken en een actielijst. De volgende keer wil de respondent aan de voorkant heldere procesafspraken maken met de initiatiefnemers, aangeven hoe RWS het proces gaat begeleiden en wat beide partijen van elkaar kunnen verwachten. De respondent ziet ook hier een taak voor het burgerinitiatief. Ook zij zouden op tijd in het proces met helderheid moeten komen. Daarbij zou het initiatief het voortouw moeten nemen in de vergaderstructuur en het samenwerkingsproces in zijn geheel. De respondent probeert continu zo duidelijk en consistent mogelijk informatie over te brengen en toe te lichten, maar geeft aan niet alle kennis zelf in huis te hebben. Hierdoor is de respondent afhankelijk van de kennis van collega specialisten die advies geven. Door intern te sparren met de juiste collega's probeert de respondent een zo helder mogelijke lijn voor het initiatief neer te zetten met de juiste onderbouwing voor genomen keuzes. Echter is de onderbouwing voor een afwijzing in de samenwerking een keer veranderd, doordat de specialisten een andere toelichting gaven. Dit komt volgens de respondent de eenduidigheid in de samenwerking niet ten goede.

'Daarin zat die sociale veiligheid er in de eerste instantie weer niet in. Dan kreeg ik van de specialisten andere argumenten en dan zie je ook dat... Op een gegeven moment in de loop van zo'n proces, dan spreek je weer met de ene collega, de volgende keer kom je een andere collega tegen, dan hoor je weer andere argumenten. Wat de eenduidigheid van de beantwoording en de beargumentering niet altijd ten goede komt. En daardoor zie je wel eens dat de dingen toegevoegd worden, er worden extra argumenten gebruikt, waardoor de burger het idee van, ze zijn op zoek naar argumenten om het maar niet te hoeven doen,' aldus R10.

Bij beide partijen lijkt er een gevoel van onduidelijkheid en onbegrip te zijn. Zo ervaren de initiatiefnemers meermaals de keuzes en afwegingen van RWS niet als helder, herkenbaar en

duidelijk. De verklaringen die wel werden gegeven, waren het verwijzen naar wettelijke maatregelen en normen. Zij hebben in het begin geen gesprek gehad met RWS waarin de taken en aanpak werden besproken. De respondenten ervaren op meerdere punten tegenstrijdigheid in argumenten en reacties vanuit RWS. De reacties voelden ook voor B9 als tijdrekken en afhouden. De initiatiefnemers willen een goed onderbouwd en serieus antwoord van Rijkswaterstaat op hun plannen. In een brief gericht aan R10 benoemen de initiatiefnemers ook hun teleurstelling en frustratie dat RWS niet wil meewerken aan het plan van de verzorgingsplaatsen, wat ze niet begrijpen (document 8). Ook door continu andere argumenten, foutieve informatie en het afwijzen van plannen die op uitnodiging van RWS zijn gemaakt, ervaren de respondenten geen duidelijkheid en consistentie in de afspraken (B8). Zo benoemen de respondenten dat ze zijn uitgenodigd met een herplantingsplan te komen door R10, maar wordt daar vervolgens niks mee gedaan. R10 omschrijft het als conflicterend dat de burgers zowel bij RWS aankomen met een initiatief om zelf projecten uit te voeren om de overlast te verminderen, als dat ze naar de Raad van State stappen om aan Rijkswaterstaat de uitvoering van datzelfde project op te leggen. Dat is de reden dat de organisatie nu een afwachtende houding heeft volgens R10, die niet begrijpt dat het initiatief eerst het ene afwacht voordat ze met het andere aan de slag gaan.

3. Organisatorische capaciteit

a. Bronnen

In de casus Leefbaar Dorp heeft de organisatorische capaciteit enige mate van invloed gehad. Volgens B9 heeft het initiatief een redelijk harde kern met mensen die zich betrokken voelen en iets willen bereiken. Dit is volgens de respondent dan ook de reden dat zij vast blijven houden en doorgaan met het initiatief. De respondenten geven aan dat de leden diverse ervaringen en kennis hebben die tijdens de samenwerking van belang zijn geweest, dankzij hun verschillende achtergronden. Zo is er kennis over juridische zaken, landschappen, projectontwikkeling en andere professionele vaardigheden. Ook hebben zij bestaande contacten bij overheden volgens B9. B9 omschrijft dat zij onderling geen officiële en strakke rolverdeling hebben, maar taken verdelen. Dit werkt volgens de respondent goed, omdat ze niet altijd evenveel tijd beschikbaar hebben door hun eigen werkzaamheden. Het burgerinitiatief lijkt te beschikken over burgerlijke capaciteiten zoals bepaalde verbale, sociale en organisatorische vaardigheden. Het initiatief heeft tijdens de samenwerking meegedacht en continu gekeken naar mogelijkheden.

‘We hebben bijvoorbeeld gekeken naar alle mogelijke vormen van geluidsschermen en de mogelijkheid om daar zonnepanelen ook bij te doen. We hebben hele mooie tekeningen laten maken die we ook aan Rijkswaterstaat hebben opgestuurd. We hebben een heel plan gemaakt hoe het anders zou kunnen en ook een informatief rondje gedaan van wat zou dat dan extra kosten. En wie zouden daarbij kunnen participeren vanuit lokale ondernemers. Dus we hebben niet alleen maar gezegd: wij

zijn tegen. Maar we hebben ook getracht om te gaan kijken van: hoe kan het dan wel [...] Dus het is niet zo dat wij alleen maar roepende in de woestijn zijn zonder dat we mee helpen denken,' (B9).

R10 benoemt echter dat het burgerinitiatief onvoldoende kennis had om autonoom voorstellen goed genoeg op te zetten. Zij kijken vanuit hun eigen gezichtsveld en denken niet aan alle nodige regels waaraan voldaan moet. De respondent geeft dan ook aan dat de voorstellen van het initiatief niet altijd duidelijk en sterk genoeg waren. Het initiatief kwam met ideeën zonder rekening te houden met randvoorwaarden die RWS stelde. Ook waren de plannen niet volledig. Niet alle zaken die geregeld moest worden, waren geregeld. 'En vervolgens bij het volgende gesprek, kwamen ze weer met een heel mooi nieuw plan waarvan ik dacht van ja, dat is een heel mooi plan, maar ik mis de lijn met Rijkswaterstaat hierin. [...] Uit die voorstellen kan ik niet opmaken of zij daar een totale business case van hebben gemaakt waaruit blijkt dat het financieel met gesloten beurs kan, dat het alleen maar toegepast hoeft te worden dus. Dan zie je ook dat daar nog wel wat ruimte zit en waarvan ik denk van, ja, dat is lastig, want dat moet je eigenlijk beter onderbouwen.'

b. Verbindingen aangaan en anderen mobiliseren

Ook probeert de groep actief connecties en relaties met anderen op te bouwen. Het initiatief blijkt al in de eerste fase anderen te mobiliseren en beschikken over sociaal kapitaal om middelen en vrijwilligers te verkrijgen. Zo hebben zij een enquête uitgezet over wat inwoners en bezoekers van de omgeving belangrijk vinden ten aanzien van de snelweg en de veiligheid in het dorp (B8). Naar aanleiding daarvan zijn inwoners lid geworden van de groep. Ook heeft de groep meermaals de aandacht bij de pers gevraagd en hebben zij een petitie opgezet waaruit bijna 700 steunbetuigingen zijn gekomen (document 10, 12 en 14; B9). Op zowel sociaal als politiek vlak proberen ze anderen te mobiliseren en steun te krijgen waar ze succesvol in zijn. De groep voelt zich door meerdere partijen gesteund en heeft het idee dat zij zeker de belangen van een grote groep vertegenwoordigen. Door de petitie en een enquête voelen zij zich gesteund door de inwoners en omwonenden (document 10 en B8). De respondenten hebben het idee dat hun initiatief een grote groep mensen representeert door het eenduidige beeld van overlast dat blijkt uit de enquête.

'En die enquête. Die is door heel veel meer mensen in [naam bos] bekeken, ingevuld. En daar kwam een eensluidend beeld naar voren dat de geluidsoverlast van de [snelweg] en heel belangrijk ervaren probleem was. Dus het is niet zo dat we als bewoners zonder mandaat werken. Dus het hele [naam bos] en alle mensen ook aan de andere kant van het [naam bos] bijvoorbeeld aan de ene kant van de [snelweg] en aan de andere kant. Daar zijn dus ook een aantal mensen die die daarbij betrokken zijn die met ons meedenken en ook ons steunen,' B8.

Ook op professioneel vlak voelen zij betrokkenheid en erkenning van andere partijen. In de brief gericht aan R10 en een andere medewerker van RWS geeft het initiatief aan zich gesteund te voelen door de gemeente (document 16). Medewerker respondent 10 gelooft absoluut dat het initiatief hun eigen achterban vertegenwoordigen en dat zo goed mogelijk proberen te doen. Het initiatief heeft ook steun gezocht bij de Provinciale Staten en protest aangetekend bij de Raad van State, zoals eerder benoemd (document 14 en 16).

c. Balans tussen faciliteren, expert en bureaucraat

R10 lijkt geen moeite te hebben met het vinden van een balans tussen faciliteren, expert en bureaucraat. R10 geeft aan dat er voldoende ruimte en middelen zijn binnen RWS om samen te werken met burgerinitiatieven, maar dat dit een kwestie is van afwegen welke initiatieven binnen de taak van de organisatie passen. Het is goed gelukt om te managen tussen de belangen van RWS en de wensen van de burgers in dit initiatief (R10). Ook vindt de respondent dat RWS al beter het gezicht naar buiten richt en naar de omgeving kijkt en daarmee een open houding en gedrag heeft.

4. Verbetering

a. Efficiënt werken met belastinggeld

Zowel de initiatiefnemers als de medewerker van RWS benoemen mogelijke verbeterpunten. Zo benoemt B9 dat door efficiënter te werken mogelijk geld overblijft: ‘En dan hou je misschien geld over waar je dan op een simpele manier burgers mee tegemoet zou kunnen komen, door te zeggen van goh dat en dat kan wellicht niet, maar dit en dat kan wel en daar kunnen we jullie mee helpen.’ B8 vult aan dat RWS ruimte in hun budgettering zou moeten maken. Beide respondenten hopen dat het gezond verstand wint en niet de procedures, regels, wetten en aanbevelingen. B9 benoemt dat de manier waarop RWS samenwerkt niet zozeer uitmaakt, maar dat het meer de flexibiliteit is die verbeterd kan worden om te kijken naar mogelijkheden die het burgerinitiatief aanbied. De respondenten begrijpen dat RWS moet kijken naar de wet, maar idealiter zou het volgens B8 zo zijn dat ze bij bovenwettelijke maatregelen actief gaan kijken hoe dat wél te financieren en verantwoorden zou zijn. B9 denkt dat de medewerkers vooral werken vanuit wat ze moeten doen en dat hun persoonlijke mening er niet toe doet. Er is de indruk dat de cultuur is dat medewerkers het belang van de organisatie boven alles stellen en geen eigen inbreng leveren, omdat ze daar geen ruimte voor krijgen of die niet nemen. De mentaliteit en cultuur zou verbeterd kunnen worden door ervaringsdeskundigen op dit gebied te betrekken die het proces analyseren (B8). Ook trainingen bij RWS met een gespreksleider en initiatiefnemers zou wellicht kunnen helpen om hun frustraties duidelijk te maken.

R10 omschrijft dat in het huidige proces de casemanagers erg autonoom werken en op eigen houtje de belangrijke en relevante collega's moeten opzoeken. Volgens de respondent zou het proces minder autonoom moeten zijn. Het zou beter zijn als een volledige kennisgroep bij elkaar komt en over de vragen discussieert, de problematiek doorgrond en gezamenlijk een helder beeld neerzet hoe

samengewerkt kan worden met het betreffende initiatief. ‘Zodat je voorkomt dat je, waar ik tegenaan loop van, mijn kennis ontbreekt gedeeltelijk. Dan geef ik een half antwoord, waarvan ik denk dat het een volledig antwoord is en dat ik volgende keer aanvullende dingen moet gaan doen,’ (R10). Ook een goede procesomschrijving zou volgens de respondent kunnen helpen bij het delen van ervaringen en verbeteren van de samenwerking. Echter is een nadeel van bijvoorbeeld een kennisgroep dat samenwerkingen met initiatieven veel meer tijd gaan kosten. De respondent geeft aan dat die extra tijd te verantwoorden is vanuit de wens van RWS om zich als gebiedspartner op te stellen: ‘Dat is een bijkomstigheid waar we misschien wel mee moeten dealen. [...] Omdat we een betrouwbare overheid willen zijn en een gebiedspartners willen zijn. En als je dat soort beleidsuitspraken doet, dan moet je ook de consequenties van die daarbij horen, die zul je dan ook wat mee moeten.’ De medewerker ziet dat binnen RWS bepaalde taken soms een zwaardere prioriteit hebben dan deelname aan burgerinitiatieven, ondanks de wens van de overheid dit wel te doen. Rijkswaterstaat is onderbezet en druk met andere zaken. De respondent vindt het belangrijk dat RWS zorgt dat de inhoudelijke kennis die collega’s hebben ook voldoende tijd en ruimte krijgen in het samenwerken met initiatieven.

5. *Samenvatting*

Bij de samenwerking tussen Leefbaar Gebied en Rijkswaterstaat zijn enkele bevorderende factoren van invloed geweest, maar overwegend meer belemmerende. In deze casus is te zien dat de initiatiefnemers weinig van de faciliterende rol van RWS merken. Het ontbreken van concrete afspraken, onduidelijkheid en onbegrip van reacties en het gevoel van het niet erkennen van hun overlast tonen een gebrek aan vertrouwen in de casus. Het lijkt dat het niet ervaren van faciliterende houding een negatieve invloed heeft gehad op het vertrouwen en de duidelijkheid in de samenwerking. Ook al ziet RWS dat het burgerinitiatief wellicht wel hun eigen achterban vertegenwoordigd, wordt gezegd dat zij niet beschikken over de juiste kennis om hun doel te bereiken en daar hulp voor heeft afgeslagen. Positief in de samenwerking was de onderlinge verdelen en werkwijze van het initiatief, hun externe kapitaal en de balans die de RWS-medewerker kon vinden tussen zijn verschillende taken. Ondanks deze positieve aspecten is het de burgers niet gelukt hun doel te bereiken.

7. Analyse en vergelijking bevindingen

In dit hoofdstuk worden de casussen vergeleken en de empirische deelvragen beantwoord. Dit wordt gedaan door de gevonden resultaten samen te vatten en te analyseren.

7.1. Vergelijking casussen

In tabel 6 en 7 wordt aangegeven welke dimensies aanwezig zijn per casus en welke invloed hebben gehad op de samenwerking. Dit wordt in tabel 6 gedaan door een + (factor aanwezig) of een – (factor afwezig). In tabel 7 betekent een plus (+) dat de dimensie een positieve invloed heeft gehad en een min (–) dat de dimensie een negatieve invloed heeft gehad.

Thema's	Dimensies	Groenwal	Belangen gebied	Leefbaar dorp
Probleem of behoefte	Sociale problemen aanpakken	+	+	+
	Intrinsieke motivatie en passie	+	-	-
	Iets voor anderen doen	+	+	+

Tabel 6 – Vergelijking motieven ontstaan

Thema's	Dimensies	Groenwal	Belangen gebied	Leefbaar dorp
1. Faciliterende rol overheden	a) Betrokkenheid, waardering en erkenning	Serius nemen + Betrokkenheid +	Niet serieus nemen - Betrokkenheid -	Niet serieus nemen - Betrokkenheid -
	b) Ruimte geven en mogelijkheden bieden	Constructieve houding + Optreden als één overheid + Heldere en herkenbare keuzes +	Constructieve houding eerst - later + Ruimte bieden voor initiatieven binnen wettelijke kaders – Heldere en herkenbare keuzes -	Constructieve houding - Optreden als één overheid - Heldere en herkenbare keuzes -
	c) Regels en formaliteiten structureren en het waarborgen van flexibiliteit en responsiviteit	Uitleggen regels en randvoorwaarden + Formele houding vanwege wet- en regelgeving - Beperkt aanpassingsvermogen - Tijdsdruk - Eisen opleggen -	Communicatie over regels en randvoorwaarden – Aanpassingsvermogen - Eisen opleggen -	Informatie over randvoorwaarden + Strikte naleving van wet- en regelgeving - Aanpassingsvermogen en in regelgeving - Eisen opleggen -

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

	d) Toegang tot middelen en contacten	Kennis en interne afstemming + Vaste aanspreekpunten + Beperkte doorverwijzingen -	Vaste aanspreekpunten + Doorverwezen naar andere partijen -	Vast aanspreekpunt bij RWS + Nauwelijks doorverwezen naar andere partijen -
2. Vertrouwen	a) Interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen	Persoonlijke en inhoudelijke ondersteuning +	Weinig vertrouwen in RWS - Tegenstrijdige ervaringen -	Als klagende burger benaderd worden - Weinig positieve interacties - Geen vertrouwen in formele en informele regels -
	b) Duidelijkheid en consistentie	Duidelijkheid over regels en randvoorwaarden + Duidelijke afspraken + Geen transparantie - Geen consistente communicatie - Onverwachte vereisten -	Geen consistente afspraken en communicatie - Weinig transparante -	Geen consistente afspraken en communicatie - Weinig transparantie - Inconsistenties -
3. Organisatorische capaciteit	<i>Burgers</i> a) Bronnen	Burgerlijke capaciteiten + Vermogen om problemen te beheersen en op te lossen +	Burgerlijke capaciteiten + Vermogen om problemen te beheersen en op te lossen +	Burgerlijke capaciteiten - Vermogen om problemen te beheersen en op te lossen +
	<i>Burgers</i> b) Verbindingen aangaan en anderen mobiliseren	Verkrijgen van financiële middelen en ondersteuning + Samenwerking met externe partijen + Sociaal kapitaal +	Verkrijgen van financiële middelen en ondersteuning + Samenwerking met externe partijen + Sociaal kapitaal +	Verkrijgen van financiële middelen en ondersteuning van externe partijen + Samenwerking met externe partijen + Sociaal kapitaal -/+
	<i>Overheid</i> c) Balans tussen faciliteren, expert en bureaucaat	Ervaren druk + Open houding en gedrag + Werken op grenzen organisatiestructuren -	Ervaren druk - Open houding en gedrag eerst - later + Werken op grenzen organisatiestructuren +	Ervaren druk +/- Open houding en gedrag - Werken op grenzen -

Tabel 7 – Vergelijking factoren

In tabel 7 is de aan- en afwezigheid van factoren te zien. Deze factoren hebben op meerdere manieren een positieve en negatieve invloed gehad op de samenwerking. Groenwal en Belangen Gebied waren succesvol in het realiseren van hun doelen, terwijl Leefbaar Dorp minder succesvol was. De belangrijkste factoren die bijdroegen aan het succes van Groenwal en Belangen Gebied waren de ruimte en flexibiliteit die RWS bood binnen de wettelijke kaders, evenals de actieve ondersteuning en erkenning die ze ontvingen. Ook door de inzet en concrete plannen van de burgerinitiatieven voelden deze initiatieven zich serieuzer genomen en nam de faciliterende rol van RWS toe. Leefbaar Dorp daarentegen kreeg minder ruimte en flexibiliteit van RWS.

Vanuit een faciliterende houding bood RWS Groenwal en Belangen Gebied meer ruimte binnen de kaders dan Leefbaar Dorp, wat deze initiatieven de mogelijkheid gaf om hun doelen te bereiken. RWS keek minder naar mogelijkheden bij Leefbaar Dorp. Groenwal voelde zich meer serieus genomen en erkend door RWS dan zowel Belangen Gebied als Leefbaar Dorp. Groenwal ervaarde meer actieve ondersteuning en betrokkenheid van RWS. Leefbaar Dorp ervaarde een gebrek aan actieve ondersteuning. Ook Belangen Gebied voelde zich in het begin beperkt ondersteund en serieus genomen, maar doordat zij alsnog met een concreet uitgewerkt plan kwamen die werd ondersteund door andere partijen zijn zij erin geslaagd hun doel te bereiken. Ook het vertrouwen verschilde bij de casussen. Het vertrouwen in RWS is laag bij Leefbaar Dorp en hoger bij Belangen Gebied en Groenwal. Dit lage vertrouwen bemoeilijkte de samenwerking. Ook ontbraken concrete afspraken en waren er misverstanden bij Leefbaar Dorp. Groenwal ervaarde meer consistente afspraken en communicatie dan Leefbaar Dorp. Leefbaar Dorp voelde zich niet serieus genomen en gehoord. Dit verminderde hun motivatie en leidde tot frustraties in de samenwerking. Tot slot zaten er ook verschillen in de organisatorische capaciteiten. In alle gevallen tonen de initiatiefnemers veerkracht en doorzettingsvermogen om problemen te beheersen en op te lossen. Vooral Groenwal en Belangen Gebied kwamen met concreet uitgewerkte plannen, die bij Leefbaar Dorp leken te ontbreken. Alle initiatieven slagen erin om middelen en ondersteuning van externe partijen te mobiliseren.

7.2. Beantwoording empirische deelvragen

1. Wat waren de motieven voor het ontstaan van deze burgerinitiatieven?

De doelen van Groenwal waren om de omgeving van het dorp groener te maken en de overlast van de snelweg te verminderen en zo de leefbaarheid te verbeteren. Het initiatief is opgezet, omdat RWS aangaf geen budget en taakstelling te hebben hun wens uit te voeren. Belangen Gebied wilde de leefbaarheid van het dorp verbeteren. Ze zagen kansen in de verbreding van de snelweg om het budget te herinvesteren in het dorp en geluidsschermen te laten plaatsen. Het initiatief Leefbaar Dorp is ontstaan door overlast van de snelweg en een verzorgingsplaats. Ze wilden de leefbaarheid van het dorp verbeteren en het milieu en de gezondheid van de inwoners beschermen.

2. Hoe reageert Rijkswaterstaat op en werkt samen met de initiatieven?

In alle drie de casussen heeft RWS een faciliterende rol, maar wel binnen de betreffende randvoorwaarden. Zo nam RWS bij Groenwal een begeleidende rol aan, verleenden ze toestemming waar nodig en legden de randvoorwaarden uit. Bij Belangen Gebied had Rijkswaterstaat aanvankelijk een afwachtende en terughoudende houding. Uiteindelijk heeft RWS toch besloten samen te werken en geholpen door ruimte te creëren voor het initiatief in de planning van het project. Tegenover Leefbaar Dorp bleef RWS formeel en bood begeleiding aan het initiatief binnen de wettelijke kaders en randvoorwaarden. Ze gaven informatie over wat mogelijk is hierbinnen en nodigden het initiatief uit om te praten over de geldende randvoorwaarden. RWS toonde weinig flexibiliteit buiten de vastgestelde kaders en nam geen extra initiatieven om het project te ondersteunen.

3. Waar lopen zowel Rijkswaterstaat als de burgerinitiatieven tegenaan in de samenwerking?

Er zijn enkele aspecten waar de partijen tegenaan zijn gelopen in de samenwerking. De samenwerking tussen RWS en Groenwal kende uitdagingen zoals strikte regels en bureaucratie, onverwachte vergunningseisen en beperkte proactieve houding van RWS. Ze werden weinig doorverwezen naar aannemers en moesten voldoen aan vereisten, die ze als beperkend ervaren. De initiatiefnemers moesten zelf bedrijven benaderen voor de uitvoering en hadden te maken met organisatorische en financiële uitdagingen. Voor RWS kost samenwerken met burgerinitiatieven meer tijd, omdat het buiten hun reguliere werk valt en voor onverwachte aspecten kan zorgen. Zij hadden dan ook geen ervaring met dit specifieke doel van het burgerinitiatief. Ook loopt RWS aan tegen risico's zoals precedentwerking. RWS bood ondersteuning waar mogelijk was, maar was beperkt door bureaucratische processen.

Belangen Gebied merkte eveneens dat RWS te maken heeft met strikte plannings, beperkte budgetten en een focus op het halen van deadlines wat zorgde voor een beperkte faciliterende rol in het begin van de samenwerking. Het initiatief ervaarde een gebrek aan flexibiliteit en steun vanuit RWS door het vermijden van risico's. De focus van RWS op wettelijke kaders en een strakke projectcultuur is een belemmering geweest in de samenwerking. Het burgerinitiatief moest met een concreet plan komen en kreeg met tijdsdruk te maken. De initiatiefnemers voelden zich niet serieus genomen en moesten zelf veel regelen met beperkte ondersteuning. Ook doordat niet alle medewerkers andere prioriteiten zien boven samenwerken met burgerinitiatieven en sectoraal denken waren er obstakels in de samenwerking.

Ook Leefbaar Dorp zag dat RWS een strikte naleving van wet- en regelgeving hanteert, wat de flexibiliteit beperkt. De initiatiefnemers voelen zich niet serieus genomen en ervaren een gebrek aan actieve ondersteuning en erkenning. Door de houding van medewerkers en het niet consistent zijn in geboden verklaringen had het initiatief het idee dat RWS excuses zocht om niet hoeven samen te werken. Het burgerinitiatief is volgens de casusmanager met verschillende plannen gekomen die telkens niet concreet en duidelijk waren. In deze casus is een verschil te zien tussen de ervaring van de

casusmanager van RWS en die van de initiatiefnemers. Dit kan mogelijk verklaard worden doordat er een gebrek was aan vertrouwen en transparante en consistente communicatie, wat leidde tot onduidelijkheid. De initiatiefnemers hebben meerdere punten van kritiek, ook op vlakken waar de medewerker denkt duidelijk in geweest te zijn. Zo vinden de initiatiefnemers dat RWS niet bereid was om samen te werken, geen open houding en gedrag had en zich focuste op prestatiedoelstellingen en verantwoordelijkheid. De medewerker van RWS vond het tegenstrijdig dat het initiatief hen zowel het project verplichtte via de RvS als dat ze vroegen of RWS het idee wilde faciliteren.

Concluderend op deze vraag was de faciliterende rol van RWS in de samenwerkingen soms beperkt aanwezig wat een obstakel kon vormen voor de samenwerkingen. Zo ervoeren Belangen Gebied en Leefbaar dorp een beperkte faciliterende rol vanwege een focus op wettelijke verplichtingen en weinig ruimte voor flexibele oplossingen. Groenwal miste een meer proactieve houding en trekkende rol van de medewerkers om onduidelijkheid en tijdsdruk te verminderen. Dit sluit aan op het vertrouwen in de samenwerkingen, aangezien Groenwal soms vond dat er onvoldoende duidelijkheid was waardoor onverwachte vereisten voor stress zorgden en er achteraf vragen en zorgen zijn. Bij Belangen Gebied was er aanvankelijk weinig vertrouwen door negatieve ervaringen en afwijzingen. Bij Leefbaar Dorp was het vertrouwen laag vanwege een gebrek aan erkenning en ruimte voor de burgerinitiatieven. De initiatiefnemers ervoeren RWS als strikt gericht op naleving van wettelijke verplichtingen zonder aandacht voor hun zorgen. De faciliterende rol lijkt hier het vertrouwen in de samenwerking te bemoeilijken. Tot slot is de operationele capaciteit vooral bij Leefbaar Dorp een obstakel geweest, aangezien zij er niet in zijn geslaagd met een concreet en duidelijk plan te komen.

4. Wat zien Rijkswaterstaat en de burgerinitiatieven als factoren die de samenwerking positief beïnvloeden?

In de samenwerking zijn ook aspecten die een positieve invloed hadden. Positieve factoren voor Groenwal waren de grotendeels duidelijke inhoudelijke begeleiding van RWS, het persoonlijke contact met casemanagers als aanspreekpunt en hun constructieve houding en ondersteuning. De initiatiefnemers waardeerden de tijd en voorbereiding van RWS tijdens bijeenkomsten wat hen extra motiveerde. Ook zorgde RWS voor kennisoverdracht waar mogelijk doordat het initiatief serieus in de samenwerking zat en met concrete plannen kwam, wat bijdroeg aan wederzijds vertrouwen. Voor RWS was het positief dat het initiatief aansloot op hun officiële taakstelling en niet complex was. Daardoor was samenwerken makkelijker en een kleiner risico. Ook hebben zij ervaring met samenwerken met externe partijen over herbeplantingen. De casemanagers hielden een open houding, hebben gekeken naar de mogelijkheden en hielpen bij het oplossen van het vergunningsprobleem. De medewerkers proberen de regels en formaliteiten duidelijk te maken en randvoorwaarden te waarborgen. Er werd een speelveld gecreëerd binnen de regelgeving en die werd duidelijk gemaakt aan het initiatief. Tot slot had de algehele organisatorische capaciteit van het initiatief ook een positieve invloed. Het initiatief is geslaagd omdat het doorzettingsvermogen had, flexibiliteit was en

zich ondersteund voelde door het dorp. Ook door verbindingen aan te gaan met anderen en mensen te mobiliseren kregen zij voldoende financiële middelen.

Bij Belangen Gebied zorgde de steun van de gemeente en de vertrekkende burgemeester zorgde ervoor dat RWS openstond voor het initiatief. De gemeente speelde een belangrijke rol in het mogelijk maken van het initiatief door het viaduct uit de openbaarheid te halen en het initiatief te steunen. Ondanks de initiële afwijzing, toonde RWS een constructieve houding door mee te denken over oplossingen en uiteindelijk ruimte te bieden voor het initiatief in hun strikte planning en budgettaire kaders. RWS probeerde binnen hun mogelijkheden ruimte te bieden en nam een meer oplossingsgerichte houding aan na politieke druk. Het bieden van vaste aanspreekpunten binnen de organisatie zorgde voor meer duidelijkheid en maakte het voor het initiatief makkelijker om door de bureaucratische organisatie te komen. Voor het initiatief waren de politieke lobby en steun cruciaal. Door actief te lobbyen bij verschillende overheden, slaagde het initiatief erin om voldoende druk te creëren waardoor hun plannen werden meegenomen in de projectplanning van RWS. Ook benaderde het initiatief de samenwerking met een oplossingsgerichte houding. Het initiatief heeft veel partners gemobiliseerd wiens belangen allemaal samen kwamen in het plan.

In de casus van Leefbaar Dorp hielp het hebben van een vast aanspreekpunt bij RWS enigszins in de communicatie en begeleiding. Ondanks beperkingen biedt de medewerker binnen de wettelijke kaders enige mate van ondersteuning aan het initiatief. Ook vertegenwoordigen de initiatiefnemers hun achterban en beschikken ze over de mogelijkheid verbindingen te leggen en anderen te mobiliseren. De initiatiefnemers blijven gemotiveerd en volhardend, ondanks de bureaucratische obstakels die ze tegenkomen.

Samenvattend heeft allereerst de faciliterende rol van RWS de samenwerkingen op meerdere punten positief beïnvloed. Zo heeft RWS bij Groenwal inhoudelijk advies gegeven en de initiatiefnemers begeleid binnen de geldende regels. Dit zorgde voor een positieve samenwerking ondanks de bureaucratische hindernissen. Bij Belangen Gebied nam de faciliterende rol toe nadat RWS bereid werd om mee te werken aan het initiatief onder druk van het project en steun van de gemeente. Het vertrouwen tussen de partijen is ook een factor geweest die de samenwerkingen positief kan beïnvloeden. Zo is in de casus Groenwal wederzijds vertrouwen opgebouwd door de persoonlijke betrokkenheid van RWS-medewerkers, wat de samenwerking gelijkwaardig en motiverend maakte voor de initiatiefnemers. Ook het hebben van vaste aanspreekpunten had een positieve invloed in de drie casussen. Tot slot is de operationele capaciteit van groot belang geweest voor het slagen van de initiatieven. Zo speelde bij Groenwal de organisatorische capaciteit van het initiatief zelf een belangrijke rol. Ondanks de bureaucratie bij RWS slaagden de initiatiefnemers erin hun doel te bereiken door flexibel en proactief te handelen met daarbij groot doorzettingsvermogen. Bij Belangen Gebied is de groep erin geslaagd anderen te mobiliseren en belangen te verenigen. Zij hebben een goed uitgewerkt plan opgezet waar ruimte voor kwam door te lobbyen en externe druk. Bij Belangen Gebied en Groenwal wordt gezien dat de organisatorische capaciteit van een initiatief de faciliterende

rol van RWS kan stimuleren. Er lijkt een wisselwerking te zijn tussen de faciliterende rol, vertrouwen en operationele capaciteit. Een positieve faciliterende rol kan het vertrouwen vergroten. Omgekeerd kan een gebrek aan vertrouwen en focus op risico's de faciliterende rol van RWS bemoeilijken en de samenwerking met burgerinitiatieven belemmeren. Ook lijkt een goede operationele capaciteit van een burgerinitiatief de faciliterende rol en het vertrouwen van RWS aan te moedigen wanneer het initiatief met concrete plannen komt.

5. Wat zijn mogelijke verbeteringen in de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de burgerinitiatieven?

Uit de casussen komen meerdere verbeterpunten naar boven. Veel verbeteringen betreffen aspecten van de faciliterende rol van RWS. Zo blijkt uit de casus Groenwal ten eerste dat RWS een meer proactieve houding en initiatief kan bieden. De casemanagers van RWS zouden meer het voortouw kunnen nemen en meer een faciliterende houding aannemen. Uit de casus Leefbaar Dorp blijkt dat RWS efficiënter zou moeten werken en ruimte vrij moet maken in budgettering om zo burgerinitiatieven te ondersteunen. Dit wordt bevestigd in de casus Belangen Gebied. Daaruit blijkt dat RWS meer ruimte zou kunnen creëren binnen de projectkaders voor burgerinitiatieven en burgerinitiatieven op tijd op waarde moet schatten. Daarvoor zou het budget en de planning voor projecten flexibeler kunnen worden ingericht om ruimte te maken voor burgerinitiatieven. Ook Leefbaar Dorp wenst meer flexibiliteit van RWS en een actievere zoektocht naar mogelijkheden, niet alleen binnen, maar ook buiten de strikte kaders. De initiatiefnemers hopen dat het gezonde verstand van individuele medewerkers wint en niet procedures, regels en wetten. Uit Belangen Gebied blijkt dat er duidelijkheid binnen de organisatie nodig is om houding medewerkers zelfde kant op te krijgen. Om dit te doen is het nodig dat RWS prioriteiten stelt, keuzes maakt en daarover duidelijkheid biedt. Dit omvat het maken van spelregels voor samenwerking en het definiëren van wat RWS verstaat onder gebiedsgericht werken. Ook Leefbaar Dorp vraagt om een goede procesomschrijving in de werkwijze.

Verder valt ook bij duidelijkheid en consistentie winst te behalen om de samenwerking soepel te laten verlopen. Door procedures en tijdlijnen te communiceren waarin burgerinitiatieven hun voorstellen kunnen indienen, wordt duidelijkheid gegeven richting de burgers. Ook Groenwal benadrukt dat er duidelijker en tijdiger gecommuniceerd moet worden over regels en vergunningen om onverwachte vereisten te voorkomen. Daarbij zou een afvinklijst aan het begin van de samenwerking kunnen helpen. Tot slot is het bij het afronden van een samenwerking fijn als RWS duidelijkheid biedt over de gang van zaken en aangeeft waar het initiatief terecht kan met eventuele zorgen.

Ook zou er meer ruimte moeten komen in de organisatorische capaciteit. Uit Leefbaar Dorp lijkt het belangrijk dat casemanagers minder autonoom werken. RWS zou meer ruimte en tijd moeten vrijmaken om inhoudelijke kennis van collega's beschikbaar te maken voor de samenwerking met burgerinitiatieven.

8. Discussie en conclusie

In dit laatste hoofdstuk wordt allereerst in de conclusie antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Vervolgens worden in de discussie de implicaties van dit onderzoek gegeven en ook de beperkingen en aanbevelingen voor vervolgonderzoek besproken.

8.1. Conclusie

In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de vraag: ‘Hoe gaat Rijkswaterstaat om met burgerinitiatieven en wat zijn de factoren die de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en burgerinitiatieven beïnvloeden?’ Hiervoor is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar drie samenwerkingen tussen burgerinitiatieven en Rijkswaterstaat. Uit de resultaten is gebleken dat Rijkswaterstaat op burgerinitiatieven reageert door een faciliterende rol aan te nemen, waarbij ze zich houden aan de vastgestelde randvoorwaarden en kerntaken waarborgen. Ze bieden begeleiding en informatie aan over wat binnen de wettelijke kaders mogelijk is, maar tonen weinig flexibiliteit buiten deze kaders en nemen geen extra initiatieven om de projecten verder te ondersteunen. De faciliterende rol van Rijkswaterstaat, de mate van vertrouwen tussen de partijen en organisatorische capaciteit hebben invloed gehad op de samenwerking.

De casussen tonen allereerst dat de faciliterende rol, met daarbij vooral het bieden van ruimte en mogelijkheden binnen de kaders en de betrokkenheid, waardering en erkenning een positieve invloed had op de samenwerking. Uit de literatuur blijkt dat een faciliterende rol van de overheid belangrijk is voor het succes van burgerinitiatieven, wat door deze bevindingen wordt ondersteund (De Wilde et al., 2014, p. 3377; De Haan et al., 2019, p. 213). Groenwal en Belangen Gebied hadden meer succes onder andere dankzij een proactieve en ondersteunende houding van RWS. Deze casussen toonden aan dat wanneer RWS ruimte gaf en constructief meedacht, de initiatieven beter in staat waren hun doelen te bereiken. Dit sluit aan bij Verhoef et al. (2018) die benadrukken dat constructief denken waarbij gekeken wordt naar oplossingen belangrijk is om een balans te vinden tussen faciliteren en ruimte geven aan initiatieven. De bevindingen benadrukken ook het belang van steun en erkenning (Hurenkamp et al., 2006). In de casus Groenwal bleek de betrokkenheid en ondersteuning van RWS bevorderend voor de samenwerking. De flexibiliteit en responsiviteit en de toegang tot middelen en contacten lijkt echter belemmerend te zijn geweest. Vooral de focus op wet- en regelgeving en het vermijden van risico's lijkt de faciliterende rol van RWS en de algehele samenwerking te belemmeren. Bij alle drie de casus is te zien dat hoofdtaken voorrang hebben. Dit bevestigt de negatieve invloed van regels en formaliteiten die in verschillend naar boven kwam (Bakker et al., 2012; Van de Wijdeven, 2012; De Haan et al., 2019; Igalla et al., 2019; Chin & Mees, 2021; Visser et al., 2023). Het lijkt ook dat niet iedereen in de organisatie dezelfde houding deelt, wat een obstakel kan zijn in de samenwerking (Verhoef et al., 2018).

Ten tweede is het vertrouwen ook van invloed geweest. Uit de casussen blijkt dat duidelijkheid vaak ontbrak. Het is belangrijk om heldere en herkenbare keuzes te geven en het

ontbreken van duidelijke en consistente afspraken kan samenwerkingen negatief beïnvloeden (Verhoef et al., 2018; Luttmer et al., 2019). Het vertrouwen was dan ook niet in alle casussen even hoog. In de casus van Leefbaar Dorp bleek een gebrek aan vertrouwen een grote belemmering te zijn. Dit bevestigt de bevindingen Wijdeven et al. (2013) dat burgers beter hun doel kunnen bereiken als er vertrouwen is. Ook hadden de initiatiefnemers in deze casus het idee als klagende burgers benaderd te worden, wat een negatief effect heeft volgens Van der Heijden et al. (2011). Wel waren er ook positieve interacties in de casussen en zetten de medewerkers hun expertise en ervaring in om het initiatief te ondersteunen, wat aansluit op onderzoek van Blijleven (2023). Wederzijds vertrouwen en nauwe interactie lijken inderdaad nodig te zijn voor succesvolle samenwerking (Hoppe et al. (2015).

Tot slot heeft ook de organisatorische capaciteit, vooral van het burgerinitiatief, een positieve invloed op de samenwerking. RWS verwacht duidelijke en haalbare plannen vanuit het initiatief om risico's voor de organisatie te beperken. Dit is bij twee casussen gelukt door hun vermogen zowel anderen te mobiliseren om middelen te verkrijgen als belangen te verenigen. Goede interactie en daarbij grensoverschrijdende contacten hebben met andere partijen lijken in inderdaad belangrijk (Van Dam et al., 2014; Edelenbos et al., 2016; Igalla, et al., 2021, p. 829). Het moeten opzetten van een concreet plan kan echter een obstakel zijn voor het initiatief wanneer zij niet beschikken over voldoende organisatorische capaciteiten of er een beperkte faciliterende houding van RWS is. Verder zijn doorzettingsvermogen en flexibiliteit belangrijk. Dit bevestigt de bevindingen van Van Meerkerk et al. (2013) dat flexibiliteit voor een initiatief belangrijk is, zeker in een complexe beleidspraktijk. Het mobiliseren van anderen, vooral op politiek vlak, had echter zowel een positieve als negatieve invloed in de casus Belangen Gebied en Leefbaar Dorp. Zo kon dit ervoor zorgen dat belangen bij elkaar kwamen en er druk werd gezet die de faciliterende rol van RWS aanmoedigden, maar kon het ook voor onduidelijkheid en minder vertrouwen zorgen bij RWS waardoor een afwachtende houding ontstond.

8.2. Discussie

8.2.1. Implicaties

De resultaten van dit onderzoek hebben verschillende implicaties voor uitvoeringsorganisaties en burgerinitiatieven. Dit onderzoek voegt toe aan de wetenschap en maatschappij te kijken naar de ervaringen en perspectieven van burgers en medewerkers in de samenwerking en te achterhalen welke factoren zij als bevorderend of belemmerend ervaren. Met deze invalshoek wordt onderzocht waar medewerkers van Rijkswaterstaat tegenaan lopen in de spanning en uitdagingen tussen de beleidsdoelstellingen van de overheid, het takenpakket van RWS en de belangen van burgers tijdens het werken voor een uitvoeringsorganisatie. Er lijkt een kloof te zijn tussen overheidswensen en de houding die RWS als organisatie doorgeeft aan en mogelijk maakt voor haar medewerkers. Zo lijkt de organisatie niet voldoende operationele capaciteit beschikbaar te stellen om een faciliterende rol aan te kunnen houden en altijd goed vertrouwen op te bouwen met de burgers. Hierdoor is er een spanning

tussen de opgelegde kerntaken vanuit de overheid en de wens om samen te werken met burgerinitiatieven. Er is bij medewerkers vaak een focus op taak- en regelgeving waarbij risico's worden gemeden. Niet iedereen in de organisatie vindt de samenwerking met burgerinitiatieven even belangrijk, vaak uit het idee dat dit andere deadlines, taakstellingen en budgetten in gevaar brengt. Ook worden tijdens het vermijden van risico's en voldoen aan kerntaken eisen gesteld aan de operationele capaciteit van de initiatieven. Dit terwijl de burgerinitiatieven verwachten gehoord te worden, erkenning te krijgen voor hun problemen, duidelijkheid te krijgen en begeleid te worden door overheden. Initiatieven vonden de samenwerking soms niet in lijn met de strategische documenten en wensen van RWS.

Deze bevindingen onderstrepen het belang van een proactieve en flexibele houding van overheidsorganisaties zoals RWS. Het verminderen van bureaucratische barrières en het waarborgen van flexibiliteit kan de samenwerking verbeteren. Het blijkt essentieel dat uitvoeringsorganisaties bereid en in staat zijn om maatwerk te leveren en actief mee te denken met burgerinitiatieven. Het onderzoek toont ook aan dat initiatieven baat hebben bij meer betrokkenheid en erkenning van overheidsorganisaties. Dit kan leiden tot een verhoogd vertrouwen en een effectievere samenwerking. Verder blijkt dat duidelijke en consistente communicatie cruciaal is voor het opbouwen van vertrouwen. Overheidsorganisaties moeten daarom transparanter zijn over hun procedures en verwachtingen, en moeten consistent zijn in hun communicatie en acties. Dit helpt niet alleen om misverstanden en frustraties te voorkomen, maar versterkt ook de samenwerking en het wederzijds vertrouwen. De medewerkers van uitvoeringsorganisaties zelf kunnen op verschillende manieren omgaan met deze beperkte speelruimte, maar er is ook een slag te slaan in het eensgezind krijgen van de houding binnen de organisatie. Het is belangrijk dat uitvoeringsorganisaties een balans vinden tussen hun rol als facilitator bij burgerinitiatieven en het voldoen aan hun kerntaken.

8.2.2. Aanbevelingen voor de praktijk

Uit de implicaties volgen enkele aanbevelingen voor uitvoeringsorganisaties, haar medewerkers en burgerinitiatieven. Allereerst zijn er aanbevelingen voor de medewerkers:

- Heb een proactieve houding en neem het voortouw
- Kijk naar mogelijkheden en oplossingen
- Communiceer procedures en tijdlijnen duidelijk en tijdig naar initiatieven
- Geef een afvinklijst bij aanvang van de samenwerking
- Bied bij afronding duidelijkheid over verdere gang van zaken en laat contactgegevens achter

Ook zijn er belangrijke punten voor uitvoeringsorganisaties om te waarborgen dat medewerkers in staat zijn deze verbeteringen toe te passen:

- Stel prioriteiten, maak keuzes en definieer wat je als organisatie wil bereiken

- Stel duidelijke spelregels op en maak een goede procesomschrijving en werkwijze
- Bied hierover duidelijkheid binnen organisatie om de houding van medewerkers dezelfde kant op te krijgen
- Maak ruimte vrij in de budgettering en projectkaders om samen te werken en creëer flexibiliteit
- Bied meer tijd en ruimte aan medewerkers om hun inhoudelijke kennis beschikbaar te maken
- Schat burgerinitiatieven op tijd op waarde

Tot slot zijn er de volgende aanbevelingen voor burgerinitiatieven:

- Investeer in het versterken van organisatorische capaciteit
- Ben flexibel en oplossingsgericht
- Ga sterke verbindingen aan met anderen om steun, middelen en expertise te verkrijgen

8.2.3. *Beperkingen en aanbevelingen voor vervolgonderzoek*

Hoewel dit onderzoek waardevolle inzichten biedt, zijn er ook beperkingen aan te merken. Zo zijn uitvoeringsorganisaties complex en krijgen ze zoals benoemd te maken met regels en kerntaken die samenwerkingen kunnen bemoeilijken. In het onderzoek is alleen gekeken naar de ervaringen van betrokken medewerkers en is niet gesproken met leidinggevendenden die op een hoger niveau te maken krijgen met deze spanningen. Daardoor kan het mogelijk zijn dat er enkele beperkende of belemmerende factoren voor uitvoeringsorganisaties op bestuurlijk niveau niet volledig ontdekt zijn. Het wordt aangemoedigd dat toekomstige onderzoeken deze lacunes opvullen om verder een uitgebreider begrip te bieden in de complexiteit waar de uitvoeringsorganisaties en haar medewerkers mee te maken krijgen.

Dit onderzoek vormt de eerste opzet voor factoren die van invloed zijn op de samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en burgerinitiatieven. Gezien de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie is het van meerwaarde hier verder op in te gaan. Op basis van de bevindingen en beperkingen van dit onderzoek zijn er verschillende suggesties voor vervolgonderzoek. Zo kan toekomstig onderzoek zich richten op de wisselwerking tussen de gevonden factoren die de samenwerking beïnvloeden. Dit kan helpen om te identificeren welke factoren de meeste invloed hebben en waar dan verbeteringen het meest efficiënt kunnen zijn voor uitvoeringsorganisaties, gezien beperkte capaciteiten. Verder kan ook nader onderzocht worden hoe de leidinggevendenden binnen uitvoeringsorganisaties de complexiteit in het takenpakket en de beperkte capaciteit en de invloed daarvan op de samenwerking met burgerinitiatieven kunnen beïnvloeden. Dit zou kunnen helpen om een breder begrip te krijgen van de factoren die de samenwerking tussen burgerinitiatieven en uitvoeringsorganisaties beïnvloeden.

Literatuurlijst

- Aalvanger, A., Beunen, R., (2014). Het mobiliseren en benutten van bovenlokaal burgerinitiatief: De zoektocht naar nieuwe manieren van samenwerking om de leefbaarheid in Noord-Holland te vergroten
Wageningen University
- 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>
- Bakker, J., Denters, B., Vrieling, M. O., & Klok, P. (2012). Citizens' Initiatives: How Local Governments Fill their Facilitative Role. *Local Government Studies*, 38(4), 395–414.
<https://doi.org/10.1080/03003930.2012.698240>
- Blijleven, W. (2022). Expert, bureaucrat, facilitator: The role of expert public servants in interactive governance. *Local Government Studies*, 49(4), 841–860. <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2047028>
- Boeije, H., & Bleijenbergh, I. L., (2019). Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen. *Boom uitgeverij*
- Bowen, G. A., (2006). Grounded theory and sensitizing concepts. *International Journal Of Qualitative Methods*, 5(3), 12–23. <https://doi.org/10.1177/160940690600500304>
- Bouma, J., De Hollander, G., Van Doren, D., Martens, A., (2023). Betrokken burgers – Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving. *Signalenrapport. PBL Planbureau voor de Leefomgeving*.
- Branden, T., Trommel, W., & Verschuere, B. (2015). The state and the reconstruction of civil society. *International Review Of Administrative Sciences*, 83(4), 676–693.
<https://doi.org/10.1177/0020852315592467>
- Broekema, P., & Buder, E. (2023). Samenwerking tussen overheid & burgerinitiatieven. Uitkomsten literatuurstudie. In *Aletta Advies & Kenniscentrum NoorderRuimte, Aletta Advies*.
<https://research.hanze.nl/ws/portalfiles/portal/56527894/Literatuursearch.pdf>
- Chin, W. Y., & Mees, H. L. (2021). The rising stars of social innovations: How do local governments facilitate citizen initiatives to thrive? The case of waste management in Brussels and Hong Kong. *Environmental Policy And Governance*, 31(5), 533–545. <https://doi.org/10.1002/eet.1953>
- Den Bakker, M. (2023). Kracht van de Uitvoering: Een Rijkswaterstaat-onderzoek naar samenwerking tussen overheden voor het realiseren van ruimtelijke opgaven.
https://open.rijkswaterstaat.nl/publish/pages/186302/onderzoeksrapport_kracht_van_de_uitvoering.pdf
- Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013, 9 juli). Kabinetsnota doe-democratie. *Publicatie | Rijksoverheid.nl*.

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

- De Wilde, M., Hurenkamp, M., & Tonkens, E. (2014). Flexible relations, frail contacts and failing demands: How community groups and local institutions interact in local governance in the Netherlands. *Urban Studies*, 51(16), 3365–3382. <https://doi.org/10.1177/0042098013519832>
- Edelenbos, J., Van Meerkerk, I., (2016). Critical reflections on interactive governance. https://repub.eur.nl/pub/99496/-9781783479061-Critical-Reflections-on-Interactive-Governance-Introduction_-three-reflecting-perspectives-on-interactive-governance.pdf
- Edelenbos, J., Van Meerkerk, I., & Schenk, T. (2016). The Evolution of Community Self-Organization in Interaction With Government Institutions: Cross-Case Insights From Three Countries. *The American Review Of Public Administration*, 48(1), 52–66. <https://doi.org/10.1177/0275074016651142>
- Grijns, M., Zarrou, L. (2018). Alle mens aan dek. Handvatten voor een wendbare publieke sector *Uitgeverij Van Gorcum*
- Haan, E. M., Meier, S., Bulder, E., & Haartsen, T. (2019). ‘At some point it has been enough’ - Processes of perceived failure of citizens’ initiatives. *Sociologia Ruralis*, 60(1), 260–283. <https://doi.org/10.1111/soru.12282>
- Hoppe, T., Graf, A., Warbroek, B., Lammers, I., & Lepping, I. (2015). Local Governments Supporting Local Energy Initiatives: Lessons from the Best Practices of Saerbeck (Germany) and Lochem (The Netherlands). *Sustainability*, 7(2), 1900–1931. <https://doi.org/10.3390/su7021900>
- Hurenkamp, M., Tonkens, E., Duyvendak, J. W., (2006). Wat burgers bezielt. *NICIS Kenniscentrum Grote Steden*.
- Igalla, M., Edelenbos, J., & Van Meerkerk, I. (2019). What explains the performance of community-based initiatives? Testing the impact of leadership, social capital, organizational capacity, and government support. *Public Management Review*, 22(4), 602–632. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1604796>
- Igalla, M., Edelenbos, J., & Van Meerkerk, I. (2021). Institutionalization or interaction: Which organizational factors help community-based initiatives acquire government support? *Public Administration*, 99(4), 803–831. <https://doi.org/10.1111/padm.12728>
- Instituut voor Maatschappelijke Innovatie, Deltares, Hoskam, J., Jullens, J., & Wolters, H. (2014). Rijkswaterstaat en maatschappelijke initiatieven *Quick Scan*. Geraadpleegd op 15 april 2024 <https://publications.deltares.nl/WeL1660.pdf>
- Keijzer, C., van den Brink, M., Kempenaar, A., & Restemeyer, B. (2023). Ruimtelijke Kwaliteit en Rijkswaterstaat: Een verkenning naar de rol en positie van Rijkswaterstaat in het bereiken van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten. (*URSI Rapport; Vol. 373, Rijksuniversiteit Groningen*).

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

- Luttmer, C., Van Den Akker, M., Oosterveer, H., Xerox/OBT, & Van Zutphen, R. (2019). Een goed begin is het halve werk *Rapport, No. 2019/041*.
<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/2019041%20Rapport%20Een%20goed%20begin%20is%20het%20halve%20werk%20-%20participatie%20infrastructurele%20rijksprojecten.pdf>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2024, 11 april). Taken van een gemeente. *Gemeenten / Rijksoverheid.nl*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/taken-gemeente>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2018, 3 september). Nieuwe tijden, nieuwe overheidsinstrumenten! *Notitie / Kennisinstituut Voor Mobiliteitsbeleid*.
<https://www.kimnet.nl/publicaties/notities/2018/09/03/nieuwe-tijden-nieuwe-overheidsinstrumenten>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2024, 5 juni). Onze organisatie.
<https://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/onze-organisatie>
- Moore, M. H., & Moore, M. H. (1995). Creating public value: Strategic Management in Government. *Harvard University Press*.
- Nederhand, J., Migchelbrink, K., Edelenbos, J., (2022). Participatie en overheid: dat vraagt om responsiviteit. *Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (ESSB), Departement Bestuurskunde en Sociologie, Erasmus Universiteit Rotterdam*.
- Omgevingswet. (2024). Participatie in de Omgevingswet. *Informatiepunt Leefomgeving*. Geraadpleegd op 24 april 2024 van: <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/participatie/>
- Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2023). Kompas RWS. In *Kompas Rijkswaterstaat* .
https://open.rijkswaterstaat.nl/publish/pages/89868/van_expeditie_rws2050_naar_kompas_rws.pdf
- Salverda, I., Pleijte, M., & Papma, A. (2012). Meervoudige overheidssturing in open, dynamische en lerende netwerken, een essay over de nieuwe rol van het ministerie van Economische Zaken in de energieke netwerksamenleving. *Den Haag, Ministerie van Economische Zaken*, 1–57.
- Stuurgroep. (2022). Staat van de Uitvoering 2022. Geraadpleegd op 7 maart 2024
<https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2023/01/Staat-van-de-Uitvoering-2022-1.pdf>
- Tonkens, E. (2009). Tussen onderschatten en overvragen: actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk. *SUN Trancity – deSTADSWIJKstudies*.
- Tonkens, E., & Verhoeven, I. (Eds.) (2011). Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid. In *University of Humanistic Studies & University of Amsterdam, ACM SIGOPS Operating Systems Review. Universiteit van Amsterdam/Stichting Actief burgerschap*.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2021). Klem tussen balie en beleid. In *Tweede Kamer Der Staten-Generaal rapport nr. 2; pp. 1–202*.

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225_eindrapport_tijdelijke_commissie_uitvoeringsorganisaties.pdf

Van Dam, R., Salverda, I., & During, R. (2011). Strategieën van burgerinitiatieven.

Van Dam, R., During, R., & Salverda, I. (2014). Strategies of citizens' initiatives in the Netherlands: connecting people and institutions. *Critical Policy Studies*, 8(3), 323–339.

<https://doi.org/10.1080/19460171.2013.857473>

Van der Heijden, J., van Dam, R., van Noortwijk, R., Salverda, I., & van Zanten, I. (Eds.) (2011).

Experimenteren met burgerinitiatief: van doe-het-zelf naar doe-het-samen maatschappij. *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brochures/2011/08/29/experimenteren-met-burgerinitiatief/07dw2011g021.pdf>

Van Meerkerk, I., Boonstra, B., & Edelenbos, J. (2013). Self-Organization in Urban Regeneration: A Two-Case Comparative Research. *European Planning Studies*, 21(10), 1630–1652.

<https://doi.org/10.1080/09654313.2012.722963>

Van Thiel, S. (2020). Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding. *Bussum, Countinho*

Van Thiel, S. (Ed.). (2004). Governance van uitvoeringsorganisaties.

Van de Wijdeven, T. M. F. (2012). Doe democratie: Over actief burgerschap in stadswijken. *Tilburg University, Eburon*.

Van de Wijdeven, T. M. F., de Graaf, L. J., & Hendriks, F. (2013). Actief burgerschap: Lijnen in de literatuur. *TSPB / BZK*.

Verhoef, J., Ruitenburg, M., Luttmer, C., Heirweg, D., & Andric, S. (2018). BURGERINITIATIEF: WAAR EEN WIL IS. . . Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven. *Rapport Nationale Ombudsman*, Geraadpleegd op 5 maart 2024, van

<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Burgerinitiatieven%20waar%20een%20wil%20is%20rapport%202018-020.pdf>

Visser, V., Van Popering-Verkerk, J., Minkman, E., & Van Buuren, A. (2023). Unleashing or domesticating the vitality of citizens' initiatives? The paradoxical relationship between governments and citizens' initiatives in the energy transition. *Cities*, 137, 104300. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104300>

Wagemans, F., & Peters, S. (2023). Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt: Burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven. *Sociaal en Cultureel Planbureau*, 1–65.

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. (2012). Vertrouwen in burgers. *Rapport / WRR*.

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

Werken voor Nederland. (z.d.). Werken Voor Nederland. Geraadpleegd op 15 maart 2024

<https://www.werkenvoornederland.nl/organisaties/rijkswaterstaat>

Yang, K. (2005). Public administrators' trust in citizens: a missing link in citizen involvement efforts. *PAR. Public Administration Review/Public Administration Review*, 65(3), 273–285.

<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00453.x>

Yin, R., (2014). Case Study Research Design and Methods (5th ed.). *The Canadian Journal Of Program Evaluation*, 30(1), 108–110. <https://doi.org/10.3138/cjpe.30.1.108>

Bijlage 1: Documenten

Groenwal

1. Krantenartikel in De Gelderlander 'Groen gordijn van 18.000 euro in [dorp]
2. Website initiatief 'Bepanting Talud [snelweg]', geraadpleegd mei 2024
3. Mailwisseling vergunning tussen R3 en medewerkers RWS 'Vergunningen beplanten talud [snelweg] fase 2'
4. Mailwisseling tussen B2 en R3 'Talud [snelweg] fase 2'

Belangen Gebied

5. Beroep Raad van State, 6 augustus 2018
6. Krantenartikel 9 februari 2021, De Stentor: Verbreding van de [snelweg] mét viaduct'
7. Oproep initiatiefnemers 8 maart 2021 'Brenge niet de burger, maar de overheid in beweging'
8. Website initiatief [snelweg] zone, geraadpleegd mei 2024
9. Krantenartikel 14 juli 2023, De Stentor, *In de toekomst minder geluidsoverlast van de [snelweg] voor [dorp]:*

Leefbaar Dorp

10. Krantenartikel mei 2021: [dorp inwoners] willen grondige aanpak overlast [snelweg] – 'met een paar geluidsschermen komen we er niet'
11. Krantenartikel december 2021 – '[dorp] blij met voorzichtige 'doorbraak': zonnepanelen op geluidsschermen langs [snelweg]'
12. Brief aan DG, 4 oktober 2022
13. Opmerkingen deskundigenverslag STAB aan Raad van State, 1 november 2022, 'Reactie naar aanleiding van het advies van STAB'
14. Krantenartikel januari 2023 – Lang, of veel korte, geluidsscherm langs [snelweg] bij [dorp]? Rechter krijgt sleutel in handen'
15. Brief aan Provinciale Staten, 29 januari 2023, 'Uitvraag OER, oproep aan de leden van Provinciale Staten'

16. Brief aan College van B&W, Rijkswaterstaat, Provinciale Staten en Stichting Landschapsbeheer Gelderland, 15 mei 2023: Burgerinitiatief herstel beplanting tankstations langs de [snelweg] bij [dorp], verminderen lichtoverlast en handhaving capaciteit verzorgingsplaatsen'

Bijlage 2: Topicijst

Introductie

- Bedanken voor medewerking
- Voorstellen en reden en inhoud van onderzoek benoemen
- De tijdsduur van het interview aangeven
- Toelichten hoe de gegevens verwerkt worden, wat het eindproduct is en dat hier ook andere data in wordt verwerkt, wat en hoe de respondent nog iets te horen krijgt na het interview
- Anonimiteit en vertrouwelijkheid benadrukken en uitleggen
- Vraag om toestemming tot opname
- Attenderen dat er aantekeningen gemaakt worden

Kern

Doorvragen

- Welke invloed had dit op of wat betekende dit voor de samenwerking?
- Welke invloed had dit op jullie burgerinitiatief (het slagen of falen ervan)?
- Wat had je graag van RWS gewild? Hoe had je het graag anders willen zien?
- Voorbeelden, waarom wel of niet

Topicijst burgerinitiatieven

Wat waren de motieven voor het ontwikkelen van deze burgerinitiatieven?

- Je bent betrokken geweest bij het initiatief. In eigen woorden: waarom is het burgerinitiatief opgericht? Wat is het doel van het burgerinitiatief?
- Hoe is het initiatief tot stand gekomen? Kan je dit toelichten?

Faciliterende rol overheid

Hoe reageert Rijkswaterstaat op en werkt samen met deze burgerinitiatieven?

Doorvragen o.b.v. topicijst

- a) In hoeverre was er betrokkenheid, waardering en erkenning in de samenwerking?
- In hoeverre en op welke manieren heeft Rijkswaterstaat meegedacht met jullie?
 - Hoe reageerde Rijkswaterstaat op problemen die zich voordeden tijdens de samenwerking?
- b) In hoeverre gaf Rijkswaterstaat jullie ruimte of boden ze mogelijkheden?
- In hoeverre was er een constructieve houding en werd gekeken naar oplossingen?

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

- In hoeverre traden ze op als één overheid?
- In hoeverre gaven ze heldere en herkenbare keuzes?
- c) In hoeverre hadden regels en formaliteiten invloed? In hoeverre was Rijkswaterstaat responsief en flexibel?
 - In hoeverre moesten jullie voldoen aan strakke richtlijnen, processen en regels?
 - In hoeverre legde Rijkswaterstaat jullie beleid en regels op?
- d) In hoeverre heeft RWS jullie ondersteund door het bieden van middelen en toegang tot contacten?
 - Op welke manieren heeft RWS financiële of administratieve ondersteuning geboden?
 - In hoeverre heeft RWS geholpen met het verbinden en doorverwijzen naar andere mogelijk relevante partijen?
 - In hoeverre heeft RWS jullie toegang gegeven tot informatie en expertise vanuit hun eigen organisatie/medewerkers?

Vertrouwen

- a) Interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen
 - Hoe zou je je vertrouwen in de samenwerking beschrijven?
 - Hoe was de houding of het vertrouwen van (medewerkers van) Rijkswaterstaat richting jullie initiatief?
 - In welke mate en op welke manieren had de houding en rol van RWS invloed op de samenwerking? *Positief/negatief*
 - Hoe lang duurde het voordat er besluiten werden genomen of er reactie werd gegeven?
 - Hoe zou je je eigen vertrouwen in Rijkswaterstaat als organisatie beschrijven?
- b) Duidelijkheid en consistentie
 - Waren de rolverdeling, taken en afspraken tussen jullie en Rijkswaterstaat besproken en vastgelegd? Hoe duidelijk waren deze voor jullie?
 - In hoeverre hebben jullie tegenstrijdigheid in reacties ervaren, zijn afspraken daadwerkelijk nageleefd en is Rijkswaterstaat haar verantwoordelijkheden nagekomen?

Organisatorische capaciteit

- a) Bronnen
 - In hoeverre hadden jullie beschikking over tijd, geld en kennis of expertise in de samenwerking?
- b) Verbindingen aangaan en anderen mobiliseren
 - In hoeverre is het gelukt anderen te mobiliseren en middelen te verkrijgen?
 - In hoeverre was jullie initiatief flexibel?
- c) Balans tussen faciliteren, expert en bureaucraat

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

- In hoeverre hadden de betrokken medewerkers een open houding en tijd voor de samenwerking?

Afsluitend: Wat zijn mogelijke verbeteringen in de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de burgerinitiatieven?

Topiclijst RWS

Faciliterende rol overheid – mogelijkheden en samenwerking

a) Betrokkenheid, waardering en erkenning

- In hoeverre was er waardering en erkenning voor het initiatief?
- In hoeverre was er (persoonlijke) betrokkenheid?

b) Ruimte geven en mogelijkheden bieden

- In hoeverre en op welke manieren heb je actief meegedacht of gekeken naar oplossingen?
- In hoeverre traden jullie op als één overheid?
- In hoeverre zijn heldere en herkenbare keuzes over mogelijkheden geboden?
- In hoeverre ben je mogelijkheden nagegaan of heb je regels anders geïnterpreteerd om binnen deze randvoorwaarden e.d. het burgerinitiatief te helpen?

c) Regels en formaliteiten structureren en het waarborgen van flexibiliteit en responsiviteit

- Of in hoeverre was er sprake van tijdsdruk?
- In hoeverre waren taken van RWS met randvoorwaarden, budgetten en taakstellingen bepalend voor het verloop van de samenwerking met het initiatief?
- In hoeverre was er flexibiliteit in de samenwerking?
- In hoeverre hebben jullie randvoorwaarden/regels/procedures opgelegd aan het initiatief?
- In hoeverre hebben jullie geprobeerd de regels/procedures van Rijkswaterstaat duidelijk te maken en te vereenvoudigen voor het initiatief? Welke invloed had dit?
- Zie je risico's in het geven van ruimte aan en samenwerken met BI? Zo ja welke, waarom, hoe? In hoeverre denk je dat dit reële risico's zijn? Waarom en op welke manier?
- Welke rol hebben mogelijke risico's gespeeld in de samenwerking met dit initiatief?

d) Toegang tot middelen en contacten

- In hoeverre konden jullie middelen bieden aan het burgerinitiatief om het te ondersteunen?
- In hoeverre hebben jullie de BI verder geholpen aan (expertise van) eigen medewerkers/organisatie of doorverwezen naar andere relevante partijen?

Vertrouwen

a) Individueel en interpersoonlijk vertrouwen

- Hoe zou je je vertrouwen in het burgerinitiatief beschrijven?
- Hoe zou je jullie houding richting het initiatief beschrijven?

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

- Wat vond je van het doel/de intentie van het burgerinitiatief om het geluid en zicht van de snelweg te beperken?

b) Duidelijkheid en consistentie

- In hoeverre wordt aan het BI verteld wat de rol, taken en verantwoordelijkheden zijn van RWS en wat jullie verwachten van het BI? Zo ja, hoe en wanneer?
- In hoeverre verliep de communicatie over besluiten en afspraken met het initiatief positief of negatief?
- Hoe zorgt RWS voor duidelijkheid en consistentie bij het maken van afspraken met het burgerinitiatief?

Organisatorische capaciteit

a) Bronnen en b) Verbindingen aangaan en anderen mobiliseren

- Welke invloed hadden de beschikbare bronnen van het burgerinitiatief op de samenwerking?
- In welke mate slaagde het initiatief erin verbindingen aan te gaan en anderen te mobiliseren?

c) Balans tussen faciliteren, expert en bureaucraat

- In hoeverre had je ruimte en middelen vanuit RWS om samen te werken met het burgerinitiatief?
 - In hoeverre ben je van mening dat deze middelen geschikt zijn om samen te werken met BI?
 - In hoeverre zijn de beschikbare middelen (tijd, personeel, budget) in jouw ogen voldoende om samen te kunnen werken met burgerinitiatieven?
- In hoeverre vind je de bestaande werkwijzen, zoals IVA, duidelijkheid scheppen in de besluitvorming en het structureren van processen?
- Wat vind jij dat de rol van RWS in de samenwerking bij BI zou moeten zijn?
- Moet RWS bepaalde zaken veranderen om de samenwerking met BI te verbeteren? Welke veranderingen zijn dat?
- Waar zou RWS aan moeten voldoen qua capaciteit om daar een rol in te nemen/aan te voldoen?
- In hoeverre merkte je wrijving tussen het willen helpen van het burgerinitiatief en druk om je ook te houden aan taakstellingen, budgetten en deadlines?

Afronding

- Zijn er nog verdere vragen?
- Wil je nog iets aanvullen op een eerder antwoord of iets anders bespreken?
- Aangeven dat nog contact kan opnemen als vragen
- Aangeven wat de respondent voor de rest nog te horen krijgt
- Bedanken

Bijlage 3: Codeboom

1. Groenwal

Burgerinitiatief
0Probleem of behoefte
a Overlast aanpakken doel project minder last van licht en fijnstof snelweg
b Minder last als talud begroeid van geluid en zicht
c Iets voor anderen doen doel om dorp groener te maken
1Faciliterende rol
a Waardering en erkenning
Ervaarde positieve houding RWS door tijd steken in gesprekken
Hadden goed team gekregen van RWS toen BI serieus bezig was
Idee dat RWS doel erkende
Geleidelijk aan ontwikkeld serieuzer en tot een fijne samenwerking
Persoonlijke betrokkenheid door bijwonen bijeenkomst was positief voor de samenwerking
RWS zocht dingen uit en probeerde BI actief beter te leren kennen
Werden serieus genomen
b Ruimte geven en mogelijkheden goed constructief maar mag meer voortouw
Meer initiatief RWS was fijn geweest
Rijkswaterstaat ging niks financieren want waren geen budgetten voor
Rijkswaterstaat rol als grondeigenaar, bepaalt wat wel en niet mag gebeuren, vergunning verlenen en toestemming geven
Rijkswaterstaat jullie zelf organiseren en wij gaan achterover leunen tot jullie terugkomen
Rol RWS mag groter zijn en aangeven waar grenzen liggen, met duidelijk aangeven dat ze 100% achter het BI staan en ze kunnen faciliteren
Vindt dat aanspreekpunt RWS meer voortouw moet nemen en zaken moet regelen
c Regels en formaliteiten
RWS hield zich aan regels en processen wat soms obstakel was
Inhoudelijk en organisatorisch
BI moest zich aan afstanden houden op talud
BI wilde eerst lokale hovenier maar dat kon niet door regels
Mogen zelf niet langs snelweg door regels veiligheid dus aannemer met vergunning nodig
Organisatie RWS an sich en regels maakte samenwerking moeizaam
Organisatorisch moeilijk bedrijf vinden die kon uitvoeren door bepaalde papieren nodig
RWS hield zich strikt aan formele regels en processen
Vergunning en regels maakte partner zoeken moeilijker en duurder
Tijdsdruk door plantseizoen en vergunning, moeizaam verloop
RWS moet meer structureren en begeleiden
Fijn als RWS handvatten en afvinklijst van te voren met alle zaken waar rekening mee moeten houden
Kregen in het begin informatie over rollen maar niet makkelijk en niet in een keer
Op tijd belangrijke zaken aangeven om stress/druk te voorkomen
RWS zou informatie klaar moeten hebben liggen over waar je aan moet denken en waar aan voldoen
Vind dat RWS duidelijk moet maken wat wel kan, waar de grenzen liggen, niet te lang aan lijntje houden
Onverwachte gebeurtenissen maakten werk BI moeilijk maar ondervangen
Onverwachte gebeurtenis weg langs talud hoorde paar weken van te voren
Problemen gehad door regels en processen want er was vergunning vergeten aan te vragen
RWS hield collega's intern ook verantwoordelijk voor processen en regels en toonde hiermee aan dat zij ook baalden van vergunning
RWS probeerde vergunningverlening te versnellen
d Toegang tot middelen en contacten - Intern gestructureerd
Hebben vrij snel vast aanspreekpunt gekregen die intern contact opnamen
RWS had meer kunnen helpen in doorverwijzen partijen
RWS intern uitgezocht en geantwoord dat talud herbeplant mag worden
RWS overlegde intern en gaf terugkoppeling
RWS stemde intern met andere partijen af - ambtelijke formele organisatie
RWS zorgde voor interne afstemming voor korte lijntjes

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

Aannemer van RWS doorverwezen was veel te duur en ingewikkeld
Meegedacht en voorbeeld gegeven beplantingsplan
RWS niet doorverwezen naar andere partijen, slechts kleine tip aannemer
2Vertrouwen
a Interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen
Als RWS meewerkt zorg je voor positief gevoel bij BI
BI heeft vertrouwen in RWS naleving afspraken
Hadden het gevoel dat RWS in het begin dacht dat het hen niet ging lukken
Houding en vertrouwen van de medewerkers van RWS alles bepalend voor samenwerking omdat dit BI motiveerde
Houding RWS het mag wel maar BI voelde wel scepsis
Naarmate meer vertrouwen van RWS kreeg BI meer motivatie
Persoonlijk contact via teams of fysiek was prettig
RWS meer betrokkenheid door contact te houden en afspraken in te plannen
Vertrouwen doordat RWS voorbereid was op bijeenkomsten
RWS professioneel door persoonlijk contact, investeerde tijd
R ziet RWS als betrouwbare organisatie
RWS is nagekomen wat zij hadden toegezegd
RWS logge en trage organisatie
RWS raakte steeds meer persoonlijk betrokken bij initiatief
RWS stond positief in samenwerking
RWS wilde gezamenlijk succes bereiken
Organisatie was niet log doordat juiste mensen gevonden
Vooraf verwacht samenwerking lastig want grote ambtelijke organisatie
b Duidelijkheid en consistentie
Samenwerking prettig, contact vanuit BI
Afwachten op reacties maar samenwerking was prettig in algemeen
Antwoorden kwamen er altijd na achteraan gaan
Contact moest iedere keer vanuit BI komen
Eenduidigheid in samenwerking doordat twee contactpersonen bij RWS
Moesten veel afwachten terwijl ze wel echt antwoord nodig hadden
Moesten zelf achter antwoorden aangaan door weinig tijd RWS
Samenwerking ging moeizaam en op en af
samenwerking prettig, meer initiatief was fijn geweest
Werkwijze RWS niet transparant en BI was niet op de hoogte van status doordat casemanagers intern alles moesten uitzoeken
Verbetering meer initiatief RWS
Denkt dat BI en RWS enorm van elkaar kunnen leren
Overheidsinstanties mogen BI serieuzer nemen
Samenwerking hadden zij meer initiatief mogen nemen om intern zaken te regelen en zorgen weg te nemen
Zorgen
BI gevoel nu met lege handen te staan en bang beschadiging BI
BI maakt zich zorgen en wil weten wie waar precies verantwoordelijk voor is
Hebben nu bepaalde zorgen want officieel beheer maar geen zeggenschap gebied maar weten niet waar bij RWS terecht
Hebben nu geen contact meer met RWS
In contract staat alleen beheer opgenomen maar niet andere zaken waar zij zich nu zorgen over maken
Krijgt op zorgen geen reactie van RWS
Voelt zich als burger geen partij in het oplossen van de zorgen en mist dat RWS voor hun naar partijen hierover zou bellen
Voor RWS is het nu klaar maar voor BI niet zij hebben nog zorgen
Zij worden nu achteraf niet meer meegenomen als partij
3Organisatorische capaciteit
a Bronnen
Aantal leden perfect maar weinig tijd, toch geslaagd door overtuigingskracht en steun dorp
6 of 7 man trekken het initiatief binnen de groep
Aantal leden drie perfect voor BI want anders meer afstemming dan inhoud
Beschikbare uren wisselde
BI onderschat doorlooptijd binnen betrokken organisaties en ervaarde dit als obstakel

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

Groote groep positieve invloed samenwerking want duurde lang
Initiatief had sneller kunnen lopen als BI meer uren beschikbaar had
Met meer tijd beschikbaar had BI sneller zaken op orde kunnen krijgen
Ondanks weinig tijd door ambitie, doorzettingsvermogen en gevoel dorp wil dit toch gelukt
RWS consistent maar kwam met zaken uit hoge hoed wat het BI lastig maakte want geen 8 uur per dag beschikbaar
Structuur
Onderlinge afspraken gingen heel informeel want iedereen kent elkaar al in zo'n dorp en bevriend met mede initiatiefnemer
Taakverdeling stond deels vast deels alles gezamenlijk
Taakverdeling wisselde en was flexibel afhankelijk van de tijd die iedereen had
Vonden voor dit wat grotere initiatief het aantal leden perfect in de samenwerking
Vrijwilligers en baan ernaast
Serius en voorbereid zijn
Als BI moet je je organiseren
Beplantingsplan redelijk snel goedgekeurd door initiatief van BI
BI heeft het project gemanaged
BI is gaan opruimen in talud ondanks daar niet mochten komen
BI vindt het zelf knap dat ze geld bij elkaar hebben gekregen
BI zat bovenop contact daardoor is het goed gekomen
Door zelf budget financieren wel sneller gegaan
Doordat BI er serieus inzate en nieuwe vergaderingen bleef inplannen werd RWS ook steeds serieuzer
Eigen kennis en vaardigheden
Afspraken duidelijk en begrijpelijk door vaardigheden BI
Leren veel door zelf op te zoeken en door de jaren heen
Niemand uit de groep is expert op het betreffende gebied maar door passie en hobbymatig werk kennis opgebouwd
Personen in initiatief ervaring met gang van zaken in bedrijfsleven
Samenwerking ging moeizaam door ontbreken kennis BI planten
Na eerste overleg zij hun huiswerk gedaan om met voorstel te komen dat binnen beleid RWS past
Ook als BI tijd stoppen in voorbereidingen en plan
Taak en rolverdeling helder doordat zelfde werk en denkwijze
Tijd nemen en huiswerk doen als BI belangrijk om te slagen
Tijdens samenwerking geleerd dat je je moet voorbereiden
Verantwoordelijkheid aan twee kanten zeker als BI
b Anderen mobiliseren en belangen vertegenwoordigen
Andere partijen
Aannemer die ze nu hadden pragmatische houding en zette door
Gemeente werkt goed mee
Budget
Belangrijk voor financiering twee keer subsidie stichting Gelders Landschapsbeheer binnengehaald
Bij bedrijven langsgegaan voor donaties
Hebben van alles gedaan om geld bij elkaar te krijgen
In twee fases opgedeeld omdat anders niet haalbaar voor financiën
Op diverse manieren geld bij elkaar krijgen want lukte anders niet
Project opgedeeld in fases zodat twee keer subsidie
Uitdaging financieel
Was flinke klus om geld bij elkaar te krijgen
Pers benaderd bij einde BI
Uiteindelijk grotere groep enthousiast
c RWS balans tussen rollen faciliteren, expert en bureaucraat
Ervaarde dat RWS het erbij moest doen
Geen project op de agenda van RWS
Grootste uitdaging agenda's bij elkaar krijgen
Niet idee dat RWS hun regels als beklemmend ervoeren of te druk waren
RWS geen budget voor beplanting en BI mocht niet zelf doen
4RWS nieuwe ervaring
Obstakels

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

	Hoopten in begin dat RWS het project zou gaan realiseren zelf
	Kregen niet in een keer informatie doordat RWS dat niet klaar heeft liggen door weinige samenwerking met BI
	Niet weten vergunning nodig vanuit RWS zorgde voor minder soepele samenwerking
	R merkte RWS zoekende wat met BI moeten doen en zet nu vooral medewerkers erop die er wat mee kunnen of het interessant vinden
	RWS zat in het begin formeler in samenwerking en zoekende
	R ziet ervaring RWS als toegenomen en dat ze nu meer adviezen kunnen geven hun project was nieuw voor ze
	RWS gegroeid in hun rol en tweede keer ging samenwerking soepeler
	Tweede fase ging vlotter door ervaring BI wat nodig was
	Verbetering
	RWS zou BI als projecten moeten zien
	RWS zou loket moeten maken of mensen koppelen aan BI die ervaring hebben en hulp bieden in proces
	Burgers weten wat in hun gebied belangrijk is dus je kan samen enorm veel bereiken
Rijkswaterstaat	
1Faciliterende rol	
1Rol RWS	
	1Regels en formaliteiten structureren - Uitleggen
	1Begeleidend, adviserend en randvoorwaarden meegeven
	Speelveld bepalen en welke regels daarbij horen
	Begeleid door duidelijk maken waarop letten en ondersteunend te werk gegaan door aanbieden voorbeelden
	Faciliterende rol door meebewegen, controlerend of het aan voorwaarden voldoet en daarvoor voorwaarden meegeven
	Hebben volledig regels duidelijk gemaakt en geprobeerd te vereenvoudigen
	Heeft gekeken naar ruimte maar geen randen opgezocht
	Moeilijk BI toejuichen doordat allerlei regels en geen schenking doen aan BI
	Regels en randvoorwaarde waren niet het meest lastige want BI snapte
	Rol RWS begin verkennend en daarna faciliterend
	RWS begeleid en geholpen waar ze rekening mee moesten houden en
	RWS begeleidende rol BI zelf alles georganiseerd
	RWS heeft in het begin randvoorwaarden en regels meegegeven
	BI begreep regels
	BI had snel door wat hun taken en verantwoordelijkheden waren
	BI pakte taken goed op doordat wisten waar ze aan moesten voldoen wat doorslaggevend was voor slagen van initiatief
	BI wist door RWS waar ze aan moesten voldoen en BI deed goed (lobby)werk wat zorgde voor goed verloop initiatief
	Doordat RWS wilde meewerken en BI sterke drive had kwamen de partijen nader tot elkaar
	Flexibiliteit
	Flexibiliteit in samenwerking was prima doordat de partijen samen iets wilden bereiken
	Flexibiliteit moeilijk als zelf wel eens BI en moet intern mensen overtuigen want dat is dan moeilijk
	Flexibiliteit zit vooral bij BI en niet bij RWS
	RWS moest zich redelijk formeel opstellen door wet- en regelgeving maar door inlevingsvermogen en flexibiliteit BI is dit ondervangen
	2Intern alles uitzoeken; meer werk dan reguliere samenwerkingen
	Door intern uitzoeken en BI weinig ervaring
	In samenwerking intern veel uitzoeken om rekening te houden met verantwoordelijkheden en risico's
	Intern moest RWS processen uitzoeken
	Intern moeten verschillende afdelingen collega's en functies kijken hoe samenwerking past binnen wetten en regels
	Moeizame start door regels
	Obstakel vergunning - flexibiliteit
	Tijdsdruk door plantseizoen en benodigde vergunning
	Vergunning gelukt op tijd door interne druk en collega's welwillend door eenvoudige ingreep toestemming

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

Vergunning heeft andere partij en RWS gestuurd naar de juiste afdeling
3Toegang tot organisatie
BI vond prettig dat RWS hielp met vergunning aanvraag
Boden tijd en inhoudelijk advies over beplanting en berm
Goed dat intern aanspreekpunt want moeilijk bij RWS juiste mensen te pakken te krijgen
Goed dat zij twee aanspreekpunt voor intern zijn geweest omdat zij weten wie moeten aanspreken en zo touwtjes in handen en korte lijntjes houden
Heeft helder in beeld wie nodig is voor beslissingen
Intern mensen meekrijgen
Intern elkaar weten te vinden en onderling begrip werkdruckte
Intern iedereen meekrijgen door houding 'ja, mits' en daarbij vragen of er bezwaren waren en voldoen aan regels
Meest lastig in samenwerking is iedereen intern meekrijgen die verantwoordelijk is voor facetten die van belang zijn
Waren ingang organisatie voor BI
b Ruimte geven en mogelijkheden bieden
Heeft in samenwerking BI in mogelijkheden gedacht en resultaatgericht gekeken
Meedenken RWS vanuit ervaring en kennis
Organisatie RWS toegelicht door teams overleggen en bereidwilligheid open te zijn
RWS moet ja mits houding dus samenwerking tenzij echt goede redenen dat samenwerking niet kan
c Risico's en precedentwerking
Aansluiten op taken
Dat BI bij taak paste en aansloot op wensen dus meerwaarde voor RWS had maakte makkelijk intern voor elkaar krijgen
Intern iedereen meekrijgen was geen probleem doordat zij zelf voorstander waren
Konden meewerken doordat aansluit op taak bomenplanten
Positief was dat BI geld had en idee dat paste bij beleid
Randen opzoeken was niet nodig en had het ook niet gedaan omdat het geen wettelijke kerntaak is
RWS komt geld tekort wat samenwerken met BI lastiger maakt terwijl wel belang hebben bij BI in oog herplant-verplichting
RWS wilde meewerken want vond goed initiatief en begreep probleem
Belang randvoorwaarden voor geen precedentwerking
Belangrijk om randvoorwaarden aan te houden in samenwerking en alleen legitiem ruimte opzoeken zodat geen precedentwerking
Risico in samenwerking is precedentwerking dus moet alles legitiem doen
Wil legitiem zuiver en duidelijk blijven om grijs gebied te voorkomen
Risico's
BI voelde niet als risico
BI zorgde niet voor iets vreemd in de planning en ze staan erachter
Geen grijs gebied in werk want bepaalde verantwoordelijkheid
Met BI altijd risico dat ze afspraken niet nakomen wat voor meer tijd en kosten kan zorgen voor RWS
Risico's zorgden bij BI voor extra regels om rekening mee te houden
2Vertrouwen
a Interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen
Expertise en ervaring inzetten
BI vond prettig en vertrouwde meer doordat RWS druk zette
hulp RWS bevorderend en zorgde voor positieve ervaring BI
Vertrouwen in BI positief
Tussentijds contact
Denkt dat BI snelheid van RWS niet goed vond
Elkaar op de hoogte gehouden
In tussentijd weinig contact van RWS
RWS kreeg mails vraag stand van zaken en verzoek overleg wat 3 4 weken duurde plannen door volle agenda
b Duidelijkheid en consistentie
BI kwam afspraken na doordat duidelijk omschreven wat ze moesten doen
Bij BI geen tegenstrijdigheid in reactie vanuit RWS
3Organisatorische capaciteit

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

a BI dacht eerst RWS betaalt maar uiteindelijk zelf geregeld
BI moet uitvoerbaar zijn en ze moeten geld hebben
Door verschil denkwijze en onbekendheid BI van RWS kostte het tijd wederzijds begrip en duidelijkheid in samenwerking krijgen
RWS denkt niet dat BI iets anders hadden kunnen doen
Samenwerking BI verliep soepel
b Doorverwijzen casemanager
IVA als structuur om initiatieven bespreekbaar te maken
Vindt bestaande werkwijzen vooral richtinggevend
c Ambtenaar moet aangeven of BI past binnen pakket RWS en speelveld creëren daarbinnen
Niet ieder BI kan uitgevoerd worden
Speelveld creëren binnen randvoorwaarden taakstellingen en budgetten
Taak RWS medewerker om aan te geven of samenwerking kan binnen takenpakket
Tijd indelen als ambtenaar
BI niet hoogste prioriteit waar je als eerste op reageert
Combineren werkzaamheden ging soepel doordat gewend met externe partijen praten over herbeplanting
Ervaart wrijving tussen helpen van BI maar ook andere belangrijke aspecten erbij als zeer lastig
Had wel gewild dat op sommige punten sneller ging maar kent werkdrukke van collega's dus vind begrijpelijk hoe het is gegaan
Heeft werkzaamheden goed kunnen combineren
In alle werkzaamheden is er op dit moment krapte dus vooral kwestie van zorgvuldig afwegen wat prioriteit heeft
Merkte geen wrijving houden aan taakstellingen en willen helpen bij BI omdat het een klein initiatief was en daardoor weinig kans op conflicten
Samenwerking BI vraagt uitpluiswerk en is vreemde eend in de bijt
Tijd kwestie van prioriteiten stellen wat continu moet door tekorten in organisatie
4Nieuwe ervaring zorgde voor obstakels
a Nieuwe ervaring
Dit initiatief was relatief nieuw geval dus vergunning was leerpunt, ondervangen door intern uitzoeken bij wie moeten zijn
RWS intern uitzoeken wat samenwerking zou betekenen en wat nodig is voor hen ook onverwachte aspecten aan
Samenwerken met BI geen regulier werk en kwamen net op tijd op vergunningenspoor terecht
b Meerwaarde BI
Denkt dat burgerbetrokkenheid nodig is voor genuanceerde beeld werkelijkheid
Goede samenwerking RWS met BI of andere partijen heel belangrijk en is zelfs functie voor
Positief samenwerking persoonlijk samen geweest bij afsluiting en officieel op bord benoemen betrokken partijen
RWS kijkt heel functioneel en denkt dat BI kunnen toevoegen aan verbeteren leefomgeving door gesprek aangaan voor andere factoren
Voorbeeld BI toevoegen denken aan breder plaatje leefomgeving ofwel mensaspect maar ook natuuraspecten
c Efficiëntie, slagvaardigheid intern en bereikbaarheid verbeteren
Bereikbaar maar restricties
Moet duidelijker maken waarbij je moet zijn als BI en waar aan voldoen
Duidelijker op site aanduiden organisatiestructuur
Duidelijker pad uitstippelen waar BI terecht moeten om obstakels in samenwerking voorkomen en contact makkelijker maken
Krijgt geluiden mee dat moeilijk is inhoudelijk iemand te spreken van RWS
RWS moet beter bereikbaar zijn voor BI en duidelijk restricties aangeven
RWS moet duidelijk restricties aangeven want complexiteit van taken
RWS moet makkelijker te bereiken zijn om samenwerking te verbeteren
Bestaande werkwijzen kijken vooral naar eerste stappen initiatief op weg helpen en voorzien van de benodigde kaders
Doorslaggevend intern
Obstakel in samenwerking BI intern structureren want meerdere verplichtingen op meerdere gebieden die soms bij elkaar komen bij een BI
Vastomlijnde processen maakt samenwerken makkelijker voor stapsgewijs werken en als vastloopt duidelijk hebben wie wat doorslag geeft om goed verder te kunnen

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

Zijn nu geen vastomlijnde processen voor BI en zou dat wel willen want maakt makkelijker
Efficiëntie verbeteren
Als burger en oog op efficiënt werken van belastinggeld kan samenwerken met BI wel slagvaardigheid en werktijd verhogen
Bij RWS lastig om de goede mensen aan tafel te krijgen
RWS is op veel gebieden efficiënt maar in samenwerking BI kan dat beter
2. Belangen Gebied
Burgerinitiatief
0Gat tussen behoeftes en dienstverlening
BI idee meekoppelkansen niet terugbouwen viaduct want weinig gebruik en herinvesteren budget in dorp voor uitkoop voerfabriek woningbouw en scherm
Directe aanleiding langdurige wens woningbouw niet mogelijk door veevoerfabriek
1Faciliterende rol overheden
0Meekoppelkansen
BI ging gesprek aan met RWS hoe zij business case konden maken en welke rol RWS zou kunnen hebben
Afvalbedrijf inbreng business case want viaduct en weg loopt door terrein
Business case uitgewerkt waarin alle partijen het eens waren
Groot geluk en maakte business case makkelijker dat voerfabriek overgenomen door derde partij; herbudgettering viaduct niet meer nodig
Meekoppelkansen blijkbaar al besproken met anderen
Negatieve ervaring doordat RWS aangaf kom later met je plannen en toen aangaf dit had je eerder moeten aangeven
RWS wilde meekoppelkansen met de omgeving binnen Tracébesluit
Uitgenodigd voor meekoppelkansen maar deze waren al in een eerder stadium verkend met andere partijen, voor hen geen ruimte en te laat met plannen
Voorafgaand uitbreiding in 2017 uitgenodigd bij RWS presentatie plannen
Zienschijzen ingediend over dat geld anders zou moeten worden uitgegeven en meekoppelkansen benut kan worden
Zijn wel gehoord door RWS voorbeeld wandelpad
a Waardering en erkenning
Ervaring initiatief een van de risico's die moet worden gemanaged ipv kansen die benut kan worden voor voldoen strategische doelen
Idee dat RWS geen behoefte had om dit initiatief tot succes te brengen
In begin niet serieus genomen en beschouwd als paar burgers die 'het leuk zouden vinden als' ipv daadwerkelijk meerwaarde
Omslagpunt dat RWS toch in aanbesteding tracégedeelte optie om viaduct te laten vervallen; tastbaar signaal dat RWS niet staat te juichen maar wel enigszins realistische mogelijkheid
RWS vanaf begin positieve houding dan had jaren tijd gewonnen
Samenwerking had sneller gekund als RWS eerder serieus naar initiatief had gekeken; ook meerwaarde voor strategische doelen erkennen
Voor RWS kwestie op tijd burgerinitiatieven op waarde schatten
Werden beschouwd als risico en niet als kans
b Ruimte geven en mogelijkheden bieden
Plan eerder gelukt ondanks RWS dan dankzij
Focus op opdracht tijd budget en zij stonden in de weg
Gepraat met RWS en zienschijzen ingediend, maar zienschijzen afgewezen
Houding RWS op gespannen moet met strategische documenten over meekoppelkansen en leefomgeving; geen uiting van die strategie naar projectniveau
Houding RWS projectcultuur en focus op tijd en budget
Houding RWS voor ons hoeft het niet, kom niet teveel bij ons mekkeren, in strijd met verwachting
In beroep gegaan over zienschijzen bij RvS om te kijken heeft RWS goed procedure gevolgd
Burgers met ideeën vormen bedreiging
RWS keek meer naar regels en taken dan mogelijkheden en oplossingen
RWS moet omwonenden eerder in proces benutten en laat tot uiting komen in proces én houding dat je omgeving wil betrekken
Vonden dat RWS procedure meekoppelkansen niet goed had gevolgd; te laat geïnformeerd en plan makkelijk aan de kant geschoven

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

	Weten niet of RWS nee zegt omdat echt niet kan of liever niet willen in procedure en daarom maar lang genoeg vooruitschuiven
c	Structureren van regels en formaliteiten en waarborgen van flexibiliteit en responsiviteit
	RWS altijd gewend zo te werken en durft niet in actie te komen door juridische focus bang om aansprakelijk gesteld te worden
	RWS opdracht uitvoeren ook al weg uit verkeer nemen
d	Toegang tot middelen en contacten
	Betrokkenheid vooral formeel, prettig te weten waar je moet zijn
	RWS-medewerkers als aanspreekpunt
	RWS heeft vele gezichten en niet altijd vanzelfsprekend wie je voor welk onderdeel moet aanspreken als buitenstaander
	Spanning op samenwerking informatie vaak aan de late kant
2	Vertrouwen
a	Interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen
	Door eerdere negatieve ervaring bij RvS sceptisch over oprechtheid houding
	Gefrustreerd RvS alle beroepen ongegrond want er was geen business case, want geprobeerd met RWS hierover te praten maar zij boot afhouden
	Negatieve ervaring chagrijnig doordat medewerkers bij RvS zeiden dat ze niks van plannen afwisten terwijl deze één op één besproken zijn
	Prima verstandhouding en naar RvS gaan was voor initiatief de procedures volgen
	Succesfactor BI niet gevochten
b	Duidelijkheid en consistentie
	Meekoppelkansen al gegeven terwijl wel benoemd in ontwerp TB
3	Organisatorische capaciteit
	Lastig voor RWS niet luisteren naar initiatief door vele belanghebbenden
	Na uitwerken business case breed gecommuniceerd dat het plan er was o.a. bij pers
	Succesfactor BI continu gezocht naar oplossingen voor problemen
	Succesfactor dat initiatief zo veel gezamenlijke belangen omvatten
	Vind dat zij iets bijzonders voor elkaar hebben gekregen
	Rijkswaterstaat
1	Faciliterende rol overheden
a	Waardering en erkenning
	In het begin niet meewerkend ook doordat gemeente weg viaduct wilde behouden
	Initiatief interessant omdat het breed was en niet alleen maar vragen
	Puur op inhoud was het een goed plan, maar de situatie lastig
	Vindt meerwaarde BI dat ze aantonen waar RWS iets verkeerd doet
	Vond initiatief niet onzinnig, verbetert kwaliteit draagvlak project
	Werkt samen met initiatieven omdat je vindt dat vanuit rol dit moet doen
b	Ruimte geven en mogelijkheden bieden
	Constructieve houding en informatie over mogelijkheden
	Als omgevingsmanager aanspreekpunt en behoefte problemen op te lossen
	BI naar RvS waardoor RWS boot afhield om af te wachten
	Bij BI was plan niet concreet genoeg en zagen dat dit zo werk betekende
	Directeur netwerkmanagement besloot niet samenwerken met initiatief want zit niet in de scope
	Door ander initiatief in gebied in meewerkstand gaan zitten
	Door beslissing RvS eerst definitief niet doen
	HID normaal alleen TB uitvoeren en niks anders, maar nu door brief gemeente toch onder bepaalde voorwaarden akkoord schermen
	Hoe concreter plan hoe makkelijker kijken binnen RWS wie wat moet doen, ook voordeel BI concreet plan komen want dat gaat sneller
	Initiatief ging weer leven nadat tb vaststond
	Makkelijker om initiatieven in TB mee te nemen dan tijdens uitvoering
	Onder druk van deadline gekeken naar oplossingen
	Oplossing gemeente bestemmingsplan aanpassen en weg uit openbaarheid onttrekken ook al onzeker of het gaat lukken
	Positief op tijd actief omgevingspartijen gezocht, door goed te investeren in dat proces en met juiste mensen kom je ver
	Afgeweken van normale gang van zaken
	Rol en houding altijd procesmatig in gesprek gebleven
	Tijdens versnelling project kwam BI terug en actief meekijken want heeft alleen zin als het kan meeliften binnen project

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

	Vanuit rol wil toch wat met verzoek omgeving doen
	Vindt dat RWS wel samenwerkt
	Weg viaduct door gemeente laten onttrekken zorgde ervoor dat RWS juridisch afgedekt was zonder officieel wijzigingsbesluit in TB
	Willen verstandhouding met gemeente en omgeving snelweg goed houden
	Zat zelf vanaf planstudie open in relaties aangaan met stakeholders waardoor open voor vragen
	2Gemeente
	Als gemeente sneller was geweest met weg had het nog meegenomen kunnen worden in TB
	Andere partijen hebben invloed op hoe de samenwerking verloopt
	Betrokkenheid gemeente kostte ook veel doorlooptijd en gesprekken
	BI doorverwezen naar gemeente ivm eigen beperkte capaciteit
	Burgemeester had focus op gebiedsprocessen en was vertrekkende
	Doordat gemeente zoekende was en verkeerskundig standpunt niet weg willen onttrekken was het in eerste instantie te laat
	Doordat gemeente zoekende was heeft langer geduurd en was te laat om initiatief mee te nemen
	Gemeente niet meteen weg uit openbaarheid gehaald, partijen in samenwerking houden niet altijd rekening met eisen en deadlines RWS
	Gemeente staat het dichtste bij de burger dus beste alternatief
	In samenwerking met gemeente meer vat op wensen partijen
	Initiatief een black box dus voorkeur gemeente erbij betrokken om risico's te beperken en gemeente begeleiden in duidelijk maken in wat RWS vraagt
	Opvallend dat gemeente in samenwerking lang langs zijlijn heeft gestaan en niet met haar burgers heeft samengewerkt
	4Houding organisatie medewerkers, sterk gekoppeld aan focus op regels
	Collega's in team van uitvoering vinden dat hij als relatiemanager met gedoe komt die tot vertraging risico's en problemen leiden
	Collega's vinden alles waar zij als omgevingsmanagers mee komen vaak risicovol, onbekend, gedoe
	collega's willen risico's elimineren die opdracht in de weg staan
	Collega's zitten nog niet in gebiedsgericht werken
	Districtshoofd vindt soms moeilijk hoe met initiatieven om te gaan
	HID vindt optimale vorm bi burgers met overheid in discussie, maar kan lastig zijn met de betreffende burgers
	Intern aanvaringen gehad met collega's die dit niet wilden
	c Flexibiliteit en regels en formaliteiten structureren
	Focus op regels procedures bureaucratie verantwoording prestatiedoelstellingen
	Beslissing portfoliomanager nog steeds boos en legt alle risico's en verantwoording van zich af
	Breder TB maakt echter ook juridisch kwetsbaar
	Budget is precies afgestemd en gekoppeld op de scope
	Denken in projecten zorgt voor focus op opdracht en al het andere is ballast
	Discussie intern; zij als uitvoerders alleen maar opdracht iets uitvoeren zonder ruimte om extra dingen te doen, maakt samenwerken lastig
	Door juridisch kwetsbaar en focus op deadlines gemakkelijk om alleen op scope te richten en alles wat erbij komt niet te doen
	Door sectoraal denken en adviezen soms initiatieven met meerwaarde niet (makkelijk) van de grond
	Door systeem nu afhankelijk van welwillendheid betreffende medewerkers want geen ruimte voor in plan, collega's willen risico's elimineren die opdracht in de weg staan
	HID en GPO tegenover elkaar in wel of niet, risico's en mijlpalen
	Iets weghalen uit TB is moeilijker dan toevoegen
	Intern met juristen accepteerden het niet want stond niet officieel in wijziging
	Juridisch houdbare oplossing om risico te vermijden dat alsnog viaduct bouwen
	Kleine scope op basis van opdracht die je hebt binnen tijd, geld, capaciteit maakt ruimte voor andere dingen moeilijk
	Niet meer dan in TB want die is blijkaar voldoende
	Officieel mag deze oplossing niet zo en moet je met procedure tb corrigeren
	Officiële aanpassing niet terugbouwen viaduct langs adviseurs tot bovenin, zorgde voor problemen

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

Planning gaat boven alles, niet halen van deadline of mijlpalen is doodzonde
Procedures TB zijn heel lang en intussen tijd veel veranderingen, vindt dat je daar op moet kunnen anticiperen
Project juristen vonden weg onttrekken juridisch genoeg want staan dichtbij project, Den Haag verder weg
Rijkswaterstaat wel die ruimte geven aan burgerinitiatieven, maar budget zo strak toegedicht op de scopes en vastgelegd binnen het TB dat dat in de uitvoering wel moeilijk is om te doen
Risicovol om aanpassingen te doen aan TB want lastig rond te krijgen
RWS jarenlang zo strak op scope gewerkt en verder weinig meegenomen
Spanning tussen planningen en verzoeken door enorme druk vanwege mijlpalen, budget, enz
TB gedetailleerd en gaat boven bestemmingsplan, moet goed opgelost worden want anders risico inwoner alsnog weg terug wilt moet dat en kost extra tijd geld
Tracebesluiten obstakel in samenwerkingen met initiatieven
Uitvoering samenwerking vooral moeilijk door capaciteitsprobleem; capaciteit ook strak ingedeeld per project
Valkuil strakke planning dat als RWS alleen maar ruimte om scope uit te voeren
Vanuit sectorale benadering veel redenen om niet samen te werken
Versnellingsmaatregelen zorgden voor extra werk en druk project
Verzoek versnellen vanuit minister dus opdracht niet groter maken
Vonden initiatief niet noodzakelijk voor goed TB dus blijven hangen
2Eisen opleggen aan initiatieven
Extra eisen gesteld aan gemeente ter aanvulling van TB
Initiatief moet voldoen aan voorwaarden want RWS werkt risicogestuurd
Plan bij initiatiefnemers leggen om ballast terug te drukken en minder risico's op vertraging
Plan moet concreet zijn om binnen TB te passen
Samenwerking burgerinitiatieven onder druk door werkwijze RWS, BI moet zelf volledig aan de bak
Wil duidelijkheid over wens, kosten, risico's, verantwoordelijke in meekoppelkansen
Wil uitgewerkt plan zodat zij kunnen beslissen of ze wel niet mee willen
Willen het liefst concreet smart plan van betrouwbare partij
3Besluitvorming
0800 goede frontoffice maar daarachter gedoe juiste mensen vinden
Actief initiatieven voorbeelden geven om gelijker speelveld te creëren
Doorverwijzen initiatieven omdat je je rol zo goed mogelijk wil uitvoeren
Focus lastig op welke burgerinitiatieven wel niet, want niet overzichtelijk welke er allemaal zijn, willen financiering en precedent
Grotere initiatieven is een nette besluitvorming voor nodig
Helpen initiatieven met randvoorwaarden en zienswijze schrijven om duidelijker plan te maken, maakt besluitvorming ja nee makkelijker
Huidige werkwijzen om processen te structureren vooral waar initiatief terecht kan maar daarna proces niet per se beter en efficiënter
In organisatie moeite met samenwerking initiatieven wie besluit over samenwerking en voorwaarden
IVA loket nog steeds vraag hoe dan verder, idee om dat door te verwijzen naar gemeente
IVA project misschien te sectoraal en risicovol verzoeken te beperkt indienen terwijl dit soms bredere wens is die bij project moet komen
Onduidelijk wie binnen proces samenhang maakt van verschillende adviezen
Van boven besloten toch initiatief meenemen
Velen willen meepraten maar wie uiteindelijk beslissing of wel niet wordt samengewerkt blijft ingewikkeld
Vindt dat provincie of gemeente inwoners met daadwerkelijke overlast kan helpen ipv gehoor geven aan initiatieven die ontstaan
Vond gedoe hoe besluitvorming ging
Vond het lastig wie ja of nee zegt tegen initiatief, initiatief ziet RWS als logisch om aan te spreken want zij zijn daar bezig
Vond ingewikkeld proces wie zou moeten beslissen
Wordt vanuit meerdere afdelingen meegekeken
Alle burgerinitiatieven moeilijk boven tafel te krijgen daarmee risico op precedent

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

	Initiatief als partner lastiger dan medeoverheden doordat onbekendheid persoon erachter en risico's, vraagt verdieping
	Moeilijk in beeld te krijgen welke initiatieven er zijn
	Omgevingswet hetzelfde proces maar meer verantwoording wat gedaan met participatie omgeving
	Plan tijdens tb niet concreet genoeg dus niet gedaan
	Risico en obstakel samenwerken met initiatief nog meer andere wensen uit omgeving en nog meer problemen moeten oplossen voor hen
	d Toegang tot middelen en contacten
	Intern kunnen zij het beste uitzoeken wie nodig waarvoor om
	Niet doorverwezen want risico op stoel van ander zitten en uitvoerder worden
	Proberen door te verwijzen naar organisatie die kan helpen met plan TB
	Tijdsgeschiedenis is nu veranderd en doordat burgemeester uitgesproken burgerbelangen mee wilden nemen politiek sterk maken voor initiatief
	Uitgezocht wie in de organisatie handtekening moest zetten
	2Vertrouwen
	Duidelijk aangeven in project ambitie om omgeving mee te wegen buiten de scope om en niet alleen kwaliteit weg
	Duidelijk vanuit verwachtingsmanagement wat wel en wat niet kan
	Duidelijk zijn bij wie je moet zijn voor verwachtingsmanagement
	In begin duidelijk aangegeven we snappen jullie wensen maar we nemen het niet mee want zit niet in scope van project
	In begin niet vertrouwen dat BI zou slagen; plan was niet abstract genoeg, gemeente wilde weg openhouden en RvS beslissing maakte TB onherroepelijk
	3Organisatorische capaciteit
	BI in begin vooral uitzoeken is plan haalbaar en bij andere partijen leggen
	Capaciteit anderen betrekken altijd moeilijk, voor hen kwestie van prioriteiten stellen
	Hebben de tools en tijd nog niet in project om gebiedsgericht te werken, maar geven aan wel open te staan voor initiatieven
	Hoe verder van ze af, hoe minder werk, enige voorwaarde is dat wat gebouwd wordt voldoet aan kwaliteitseisen
	Houden deze rol aan want anders veel extra uur kwijt aan initiatief binnen beschikbare capaciteit om weg te verbreden
	Initiatief lang in z'n eentje en worstelen; spanning met gemeente en kijken hoe andere overheden betrekken
	Initiatieven lastig intern wie waarover beslist
	Kon moeilijk nee zeggen tegen initiatief
	Lobby lastig en verwarrend; HID kreeg problemen door lobby bij gedeputeerde provincie Gelderland
	Lobby lastig want idee dat wit voetje halen tov RWS
	Lobby niet gelukt en toen dacht RWS dan zakken we achterover
	Lobby ontstond omdat RWS duidelijk was en nee zei
	Nu geen ruimte bij RWS om geld anders in te zetten voor gebiedsgericht werken en samenwerken
	Ondanks beperkte capaciteit zij vanuit rol omgevingsmanager oog voor relatie met omgeving goed houden
	Ontstond lobby toen aan het werk bij snelweg
	Kanttekening van bi en lobby dat de ene wel dingen voor elkaar krijgen en de ander niet, ondanks groepen wellicht meer problemen
	Risico BI onderschatten waar ze aan moeten voldoen dus RWS toetst
	Vind het knap dat BI lukte om lange en intensieve weg te volgen
	4Verbetering
	Als uitvoeringsorganisatie belangrijke partner in samenwerking voor problemen
	Behoeft aan duidelijkheid, prioriteren en keuzes maken
	Risico geen afspraken waarmaken naar omgeving en gevaarlijk als organisatie
	Komt in toekomst vanzelf druk van buiten die RWS dwingt na te denken wat bij de organisatie past en wat niet rondom complexer wordende opgaven
	Missie moet breder en rest van organisatie denkt sectoraal en alleen in opdracht, moeten realiseren dat leefomgeving en andere zaken ook belangrijk zijn
	Moet wel open staan voor BI, sommigen denken soms scope is al te druk
	Moeten hele procedure afstemmen om gebiedsgericht te kunnen werken
	Nog steeds zoektocht en geen verandering door cultuur, geen keuzes maken, prioriteiten stellen, sectoraal denken, beperkte tijd en hollen voor andere zaken

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

Obstakels zaken waar ze continu tegenaan lopen
Ook op werkvloerniveau kennis delen belangrijk, hoeft niet allemaal door besluitvorming van bovenaf
Organisatie moet in de planstudie al ruimte creëren voor samenwerking burgerinitiatieven om invulling van wens goed te organiseren
RWS al lang zoekende hoe handen en voeten geven aan hoe samenwerking initiatieven beoordelen
RWS moet definiëren wat zij zien als gebiedsgericht werken om zo ook kaders voor initiatieven en omgeving duidelijker te maken
RWS moet duidelijk maken wat we willen in totaliteit van organisatie
RWS moet weten waar ze voor staan en dat iedereen in de organisatie eenduidig laten beseffen, zo besluitvorming beter
RWS moet zich afvragen wat hun missie is om duidelijkheid te geven
Spelregels die aangeven wat versta je onder gebiedsgericht werken en wat mag
Spelregels en vuistregels als handvatten voor gebiedsgericht werken en samenwerken
Spelregels helpen voor helderheid om precedentwerking en worsteling te voorkomen
Tijdens zoektocht alsnog dagelijkse problemen oplossen
Totdat veranderingen kennis delen met collega's om werkzaamheden te verbeteren
Ultieme vraag voor spelregels wat RWS wil bereiken met initiatieven
Verbetering in samenwerking ruimte in scope van project, vooral in capaciteit
Zoektocht en nog aan het definiëren wat gebiedsgericht werken nou is
Laten doordringen in haarvaten
Zoektocht organisatie negatief voor samenwerkingen en daardoor afhankelijk medewerker en mogelijkheid die projecten bieden
Zoektocht zorgt ervoor dat iedere medewerker zelf moet uitzoeken, kost kracht en tijd

3. Leefbaar Dorp

Burgerinitiatief
0Gat tussen behoeftes en dienstverlening
Aanleiding krantenartikel maatregelen waar vervolgens steun voor is gezocht voor tegenreactie
Deelname geluidsoverlast en maatschappelijk betrokken
Geluidsoverlast en zichtoverlast snelweg en verzorgingsplaats al lang en toenemend
Problemen spelen al heel lang en zijn toegenomen door uitbreiding verzorgingsplaatsen
Redelijk harde kern betrokkenen BI die zich betrokken voelen en iets willen bereiken
Toenemende geluidsoverlast
1Faciliterende rol
a Waardering en erkenning
Begrijpen niet dat overlast niet wordt verminderd
Hadden verwacht dat je als burger gehoord wordt en dat plannen op hun waarde worden bekeken
RWS verouderde metingen normen komen niet overeen met ervaren overlast
RWS moet BI niet als marktpartij beschouwen maar meer beseffen dat zij burgers zijn met een bepaald ideaal voor verbetering leefomgeving hebben
Zien in samenleving enorm potentieel om samenleving beter te maken als je maar naar elkaar luistert
b Ruimte geven en mogelijkheden bieden
Als één geheel optreden
BI op aanraden van RWS contact met gemeente maar zij hebben RWS nodig
Niemand als eindverantwoordelijke of probleemeigenaar
RWS verwijst naar gemeente v.v. RWS neemt geen verantwoordelijkheid
Houding
Geen open houding
Gesprekken niet onplezierig en werden wel aangehoord maar werd niks mee gedaan
Hadden graag meer aandacht gewild en bereidheid kijken hoe het wel kan ipv waarom het niet kan .ontbreken ja, mits ipv nee, tenzij.
RWS door houding en slechts aanhoren denkt voldoen aan plicht maar dat is niet wat burger wil en is geen samenwerking
RWS gaven aan wat niet kon, niks met ideeën gedaan
RWS moet andere houding en kijken hoe wel kan
Hakken in het zand
Andere medewerker luisterende houding maar reactie ook hakken in het zand zetten

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

	Begrijpt niet dat op andere plekken samenwerking wel lukt
	Indruk casemanager hakken in het zand zetten
	Zien in dat RWS geen precedentes moeten scheppen
c Regels en formaliteiten	
Omschrijving	
	Eerder tegenwerking dan samenwerking
	RWS geeft burger alleen idee meedenken maar mag vooral niet meebeslissen
	RWS had op meerdere momenten iets moeten of kunnen doen aan situatie
	RWS in gesprek met BI wassen neus want komen geen millimeter tegemoet
	Voor dit initiatief al eerdere poging om met RWS in gesprek te komen
	Overheid gebonden aan wetten regels hoopt op verbetering
	Hoopt dat gezond verstand wint en niet de procedures
	RWS kijken naar hoe het wel kan ipv waarom het niet kan niet insteek zo gebonden aan regels zoals alle grote overheidsorganisaties
	Strakke richtlijnen en processen alles bepalend voor starheid overheid
	Verouderde plannen ipv veranderingen in maatschappij
	Overheid neemt nieuwe eisen en veranderingen in maatschappij niet mee in plannen
	RWS gaat uit van oude onderzoeken naar geluidsoverlast en wijkt 0 af van einddoel, houdt geen rekening met tussentijdse veranderingen
	Wettelijke verplichting gaat voor
	Communicatieonderzoek verzoek RvS concludeert dat RWS niet openstaat voor oplossingen van de burger, probleem van geluidsoverlast reduceert tot wettelijke normen en verantwoordelijkheid afschuift
	RWS heeft langjarige planning en lastig als iemand daartussen komen dus afwimpelen
	RWS wijzigt geen plannen tot uitspraak RWS wettelijk verplicht
	Schatten initiatieven niet in op waarde want zit niet in hun wettelijke maatregelen
	Taakopvatting RWS zorgen dat proces werd uitgevoerd en alles wat ze daarvan afhield is lastig. Uitte zich in aanhoren zonder te laten doordringen
2Vertrouwen	
a Interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen	
Beweegredenen erkennen	
	Voelen zich niet erkend en serieus genomen door nieuwe argumenten en niet met eenvoudig initiatief dat niet afhoudt van wettelijke taak willen samenwerken
	Voelen zich niet serieus genomen doordat RWS steeds met nieuwe argumenten komt
	Waren het niet eens met argumenten
	Waren niet eens met argument sociale veiligheid
	Reactietijd
	Altijd maximale reactietijd of erover heen
	Belooft reactie na bepaalde tijd maar reageert vervolgens niet
	Bi geen zin nu tweede reminder want levert toch niks op
	Frustrerend dat er geen actie wordt genomen na overleg met overheden
	RWS alleen reacties gegeven verder geen concrete afspraken en actie ondernomen
	BI teleurgesteld
	BI zoekt andere partijen die willen participeren maar RWS keurt plan af zonder erover te willen praten
	Eerst ingediend plan afgewezen en toen pas gepraat terwijl RWS op dat moment zagen dat die beplanting wél nodig was
	Konden bereidheid om te luisteren naar bewoners bewijzen
	Overheid een pot nat volgt alleen de regeltjes en is gezonde verstand en menselijke maat verloren
	RWS aan gehoord maar terwijl beslissing al genomen was om niet mee te denken of te werken
	RWS hakken in het zand, alleen wettelijke norm en burgers niet zeiken
	RWS log instituut die wettelijke taken uitvoert in een veranderende wereld zonder mee te veranderen
	Vertrouwen
	BI ziet verder contact nu als zonde van tijd wanneer vertrouwen er niet blijft dat er iets gaat veranderen in houding RWS
	Geen enkel vertrouwen in medewerkers RWS om tot afspraken te komen
b Duidelijkheid en consistentie	

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

Telkens nieuwe argumenten	
	Ander niet eerder genoemd doorslaggevend argument RWS om niks te doen zorgde voor verbazing
	BI idee dat casemanager opdracht heeft burgers af te houden doordat iedere keer ander flauwekulargument
	BI vindt dat RWS iedere keer ander argument gebruikt om niet aan hun wensen voldoen
	Casemanager zei als jullie een beplantingsplan indienen ga ik daarvoor zorgen maar afgewezen want gingen niet op die locatie herplanten
	Continu andere argumenten waarom geen herplanting verzorgingsplaats ondanks herplantingsplicht en RWS zegt dat struiken gesnoeid zijn maar zijn weggehaald
	RWS andere argumenten, niks doen nu beroep loopt bij RvS en niet aan wensen tegemoetkomen dus als burger wel denken of wensen maar voorlopig gebeurt dat allemaal niet
	Tegenstrijdigheid in argument sociale veiligheid
	Tegenstrijdigheid in reacties bij herplantingsplan
Tijdrekken en afhouden	
	Hebben idee RWS hen heeft moeten afhouden van wat zij willen en verzin iedere keer een ander kulargument door trage reactie tijd en telkens verschillende verklaringen
	Reacties nooit binnen afgesproken tijd en moeten er achteraan
	Reacties voelen als tijdrekken en afhouden
	RWS alleen wettelijke dingen worden niet gehoord wat is te zien is afschalen directeur naar regiomedewerker naar casemanager, lange wachttijden, onjuiste informatie
	RWS vooral halfslachtig doorgaan met samenwerking en geen beslissingen maken die het verbeterde of verslechterde
	RWS werkt traag om tijd te rekken totdat uitspraak RvS
	RWS ziet uitspraak van RvS als onzekerheid en houden in tussentijd burgers aan het lijntje in hoop dat ze niks moeten doen
	Trage reactie en soms ook helemaal niet
	Communicatie loopt niet vlekkeloos door continu andere argumenten, foutieve informatie, plannen waarin BI alles ondersteunen en andere partners benaderen worden afgewezen zonder eerst erover praten
	Geen gesprek in begin met RWS waarin zij taken en aanpak aangaven
	Hoe beslissingen werden gemaakt bij RWS absoluut niet duidelijk
	RWS laten zien dat er geen begroeiing was op verzorgingsplaats itt wat RWS beweerde
	Verklaringen waren verwijzen naar wettelijke maatregelen en normen
c Afhaken omdat niet lukt probleem aan te pakken	
	Afhaker besloten energie richten op waar wel resultaat behaald kan worden
	Al drie jaar bezig en sommigen zijn afgehaakt omdat het niet opschiet
	Juriste uit initiatief na 4 jaar afgehaakt omdat samenwerking niet mogelijk leek en RWS continu andere argumenten om niet te hoeven luisteren
3 Organisatorische capaciteit	
a Bronnen en b verbindingen aangaan en anderen mobiliseren	
	BI meegedacht en continu gekeken naar mogelijkheden
	BI verschillende ervaring en kennis die relevant was voor samenwerking
	Door eigen werk niet voortdurend tijd voor overleggen
	Geen strakke rolverdeling werkt goed want niet altijd evenveel tijd beschikbaar
	Hebben lijntjes en ingangen
b Verbindingen aangaan en anderen mobiliseren	
	Belangen vertegenwoordigen
	Deskundigenrapport van bureau Stap gaf op aantal punten BI gelijk
	Hebben idee dat initiatief grote groep mensen representeert door eenduidig beeld overlast enquête
	BI aandacht bij pers gevraagd
	BI in gesprek met gemeente die zich er hard voor wil maken
	BI protest aangetekend bij Raad van State loopt nog steeds
	Gemeente namens hen brief gestuurd en voortouw in beplantingsplan verzorgingsplaats nog geen reactie
	Gemeente wil BI tegemoetkomen want vindt dat zij een punt hebben
	In gesprek na stuk in krant en handtekeningen verzamelen
	Mensen gemobiliseerd door enquête

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

	Naar directeur generaal gegaan omdat geen bevredigende antwoorden
	Nu afwachten uitslag RvS en reactie brief november
	Petitie 700 steunbetuigingen
	Steun en subsidie van stichting landschapsbeheer Gelderland en dit aangedragen bij RWS als mogelijkheid
	c Balans tussen faciliteren bureaucaat en expert
	Cultuur medewerkers stellen belang van organisatie boven alles en leveren geen eigen inbreng omdat ze daar geen ruimte voor krijgen of nemen
	Door efficiënter werken mogelijk geld over waarmee burgers op een simpele manier tegemoet komen
	Inefficiënte samenwerking door jaren lang overleggen met allerlei partijen en tijd vrijmaken zonder dat er iets gebeurt
	RWS moet ruimte in budgettering maken en uren niet meer besteden aan nutteloos overleg om te veranderen en burgers niet ontevreden te laten houden
	Vinden RWS niet efficiënt werken en onnodig kosten maken door oude goedkope richtlijn uitvoeren die huidige situatie verergert
	Gaan met hakken in het zand om door contact te blijven opnemen
4Verbeteren	
	Dmv ervaringsdeskundige proces analyseren en verbeteren mentaliteit en cultuur
	Manier waarop RWS samenwerkt maakt niet zozeer uit meer de flexibiliteit om naar mogelijkheden te kijken die het BI aanbied
	RWS zou moeten kijken naar de wet en bij bovenwettelijke maatregelen moeten kijken hoe dat te financieren en verantwoorden zou zijn
	Trainingen bij RWS door mensen zoals zij met gespreksleider erbij om frustraties duidelijk te maken
Rijkswaterstaat	
	0Gat tussen behoeftes en dienstverlening
	1Faciliterende rol
	a Waardering en erkenning
	BI zeker meerwaarde doordat zij soms in projecten zaken zien waar RWS niet aan denkt, daardoor kan draagvlak worden gecreëerd
	Vertrouwt dat BI achterban vertegenwoordigt
	Verwacht van initiatief dat zij wensen afstemmen met omgeving en draagvlak creëert
	b Ruimte geven en mogelijkheden bieden
	Afwachtende houding want RWS duidelijk aangegeven waar samenwerking staat
	Casemanager BI zijn hoort bij rol als basis relatiemanager
	Conflicterend dat BI bij RvS vraagt om taak RWS maar ook zelf wil doen, daardoor afwachtende houding bij RWS
	Geen extra begroeiing verzorgingsplaats want afname sociale veiligheid
	Regels en formaliteiten structureren
	Als RWS altijd verantwoordelijk voor wat gebeurt op areaal dus worden geconfronteerd met wet en regelgeving die BI wellicht niet ziet
	BI ander spoor gaan bewandelen dan randvoorwaarden RWS
	Heeft BI uitgenodigd te komen praten over randvoorwaarden maar zijn niet op ingegaan
	Loopt vanzelf tegen randvoorwaarden aan binnen organisatie
	Regels en randvoorwaarden opleggen aan initiatief omdat zij zelf daar ook aan moeten voldoen
	Vind dat RWS serieus heeft gekeken naar mogelijkheden
	c Regels en formaliteiten structuren en waarborgen flexibiliteit en responsiviteit
	Begeleid initiatief zo goed mogelijk binnen kaders en laat zich niet belemmeren door randvoorwaarden en taakstellingen
	Bij initiatief niet de randjes van kaders opgezocht
	d Toegang tot middelen
	Als uitvoeringsorganisatie geen ruimte voor zaken naast wettelijke taken en wettelijke financiering
	BI moet alle zaken die bij wensen horen regelen
	Door wettelijke verplichtingen budgetten randvoorwaarden hij getoetst of initiatief voldoet en niet zelf initiatief naar zich toetrokken, daardoor verwachting dat BI dat doet
	Geprobeerd duidelijk te maken dat RWS als uitvoeringsorganisatie doet wat verplicht is en bij zaken vanuit burgers of gemeente moeten zij zelf met financiering komen

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

Initiatieven die aanhaken op project dat meerwaarde oplevert voor bewoners makkelijker te realiseren als inpasbaar in project en optijd
2Vertrouwen
a Interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen
Dat BI naar RvS maakt proces van samenwerking niet makkelijker. Gelijktijdig eisen RWS doet iets maar ook zelf plannen dat BI het gaat doen
Gevoel dat bi teleurgesteld is in rol RWS
Samenwerking autonoom en bestond uit vergaderingen met standpunten duidelijk maken vanuit beide kanten
Samenwerking stroef
b Duidelijkheid en consistentie
RWS wil duidelijkheid bieden
Afspraken misschien niet zo helder vastgelegd als zou moeten
Als uitspraak gebiedspartner willen zijn serieus kijken naar initiatieven en duidelijkheid geven
Basis voor miscommunicatie wanneer niet afspreken wie waar verantwoordelijk is
Betrouwbare overheid en gebiedspartner belangrijk helder zijn over wat wel niet mogelijk is, wat RWS wil en stand van zaken in samenwerking
Door goede afstemming en afspraken worden risico's beperkt
In het begin afspraken maken zodat wederzijds begrip en weten wie waar verantwoordelijk voor is
Vergaderstructuur met concrete afspraken en actielijst ontbrak
Volgende keer aan de voorkant heldere procesafspraken maken met initiatiefnemer, leermoment
Volgende keer in begin helder maken hoe RWS proces gaat begeleiden met wat zij van BI verwachten en wat BI van RWS kan verwachten
Intern sparren voor aanvulling kennis, oplossing kennisgroep
Door opzetten kennisgroep specialisten zou je kunnen voorkomen dat kennis ontbreekt en met onvolledige antwoorden komen
Doordat soms andere argumenten toegevoegd worden kan burger idee krijgen excuses te verzinnen
Duidelijker wie wanneer beslissingen neemt zodat als casemanager ook precies weet waar je aan toe bent
Nadeel kennisgroep dat initiatieven veel meer tijd gaan kosten
Onderbouwen binnen eigen inhoudelijke kennis en soms naar collega's voor juiste onderbouwing
Onderbouwing afwijzing eerste keer anders door toelichting specialisten komt eenduidigheid beantwoording en beargumentering niet ten goede
Probeert continu zo duidelijk en consistent mogelijk informatie en beleid over te brengen
Proces met specialisten bij elkaar en gezamenlijk helder beeld neerzetten hoe met initiatief omgaan
Proces nu als casemanager erg autonoom werken en op eigen houtje
Proces zou minder autonoom moeten zijn en meer met volledige kennisgroep bij elkaar zitten om over vragen te discussieren
Vind dat extra tijd aan burgerinitiatieven te verantwoorden is vanuit wens betrouwbare overheid en gebiedspartner
Voor intern sparren om heldere lijn neer te zetten
Zelf niet alle kennis in huis dus afhankelijk van kennis collega's die hem adviseren
Belangrijk BI optijd met helderheid in proces binnen timeframe
BI zou voortouw moeten nemen in proces en vergaderstructuur
Onderbouwen beslissingen die RWS neemt
RWS geen financiële middeling voor uitvoeren projecten van bi
3Organisatorische capaciteit
a Bronnen burgers en b Anderen mobiliseren en verbindingen aangaan
BI heeft onvoldoende kennis om autonoom te kijken naar alle andere zaken die spelen rondom plan
BI kijkt vanuit eigen gezichtsveld en denken niet aan alle nodige wet en regelgeving waaraan voldaan moet worden waar RWS wel naar kijkt
BI kwam met ideeën zonder rekening te houden met randvoorwaarden RWS
Voorstellen initiatief niet volledig genoeg alle zaken geregeld, ruimte over die beter onderbouwd had moeten worden

Samenwerken in een spanningsveld – Masterscriptie Bestuur en beleid

c Balans tussen rollen faciliteren, expert en bureaucraat
Door capaciteit soms geen tijd en middelen deel te nemen aan initiatief
Goede procesbeschrijving zou kunnen helpen bij delen ervaringen
Hebben geen werkwijze dat zou wel van meerwaarde kunnen zijn voor het proces
Kan goed managen tussen belangen RWS en wensen van burgers
Ruimte en middelen voldoende eerder kwestie wat past binnen taak RWS
RWS onderbezet en druk met andere zaken beperkende factor, zorgt voor minder tijd BI op meerdere momenten bespreken
Soms binnen RWS zwaardere prioriteit gegeven aan zaken anders dan deelname BI ondanks wens overheid
Vind belangrijk dat organisatie zorgt dat inhoudelijke kennis ook voldoende tijd en ruimte krijgt om bij te dragen aan initiatieven
Vind dat RWS al goed beter gezicht naar buiten richt en naar omgeving kijkt dus geen directe aspecten die zij anders moeten doen