

Gemeentelijke samenwerking met stakeholders

Een vergelijkend onderzoek naar ambtenaren
in kleine en middelgrote gemeenten

Naam: Quinton Regensburg

Studentnummer: s2776960

Opleiding: Master Management van de Publieke Sector

Begeleider: dr. C.H.J.M. Braun

Datum: 24 juli 2024

Voorwoord

De dag waarop ik mijn masterscriptie zou inleveren voelde altijd aan als v er in de toekomst.

Toch is die dag aangebroken.

Als student heb ik een vreemde studietijd achter de rug. Met een coronadiploma op zak besloot ik aan het begin van de pandemie te gaan studeren in Leiden, wat voor mij aan de andere kant van het land was. Heel vaak kwam ik er in het eerste jaar niet – mijn propedeuse behaalde ik midden in een lockdown vanachter een computerscherm. Pas een jaar later zou corona langzaam naar de achtergrond verdwijnen.

Ook zonder corona is studeren een uitdaging. Soms waren er tegenslagen, maar de mensen uit mijn omgeving bleven mij pushen en hielpen mij er zo altijd weer bovenop. Hier heb ik geluk mee gehad en ik ben deze lieven mensen dan ook zeer dankbaar.

Quinton Regensburg

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
Relevantie	5
2. Literatuurreview	6
3. Theoretisch kader	8
Legislative subsidy en executive subsidy	9
Policy capacity framework	10
Policy analytical capacity	12
Verwachtingen op gemeentelijk niveau	12
4. Onderzoeksmethode	15
Casusselectie	15
Type ambtenaren	16
Operationalisatie	16
5. Analyse	18
Policy analytical capacity	18
Samenwerking met stakeholders	19
Stakeholder-expertise	21
Politieke informatie	22
Implementation capacity	24
Spokesperson capacity	25
Participatie	25
6. Conclusie en discussie	27
Bevindingen	27
Theoretische implicaties	27

Policy analytical capacity en executive subsidy	28
Beperkingen en complicaties	29
Bredere wetenschappelijke implicaties	30
Literatuurlijst	31
Bijlage 1: Vragenlijst interview	33

1. Inleiding

De samenwerking tussen gemeenten en stakeholders, zij het burgers, bedrijven of andere belangenorganisaties, speelt een cruciale rol in de beleidsontwikkeling. In de samenwerking met stakeholders proberen gemeenten genoeg informatie en steun te verzamelen, zodat zij effectief beleid kunnen maken (Schaap, 2019). Een gemeente heeft echter te weinig tijd en geld om ieders wensen evenveel te betrekken bij de beleidsvorming en moet daarom keuzes maken over welke belangen zij mee laat wegen.

De samenwerking met stakeholders wordt grotendeels uitgevoerd door de ambtenaren van de gemeente. Ambtenaren en hun wethouders nemen een centrale plaats in bij het initiëren van beleidsinitiatieven en zijn daarnaast verantwoordelijk voor de voorbereiding van nieuw beleid (Ostaaijen, 2022; Schaap, 2019). Beleidsvoorstellen komen vaak pas bij de gemeenteraad wanneer het voorstel zo goed als af is en alleen nog goedkeuring nodig heeft. Dit betekent dat ambtenaren veel bezig zijn met zowel de technische kant en uitvoerbaarheid, als met de (politieke) haalbaarheid van beleid. Hiervoor houden zij contact met verschillende stakeholders en vormen ze een belangrijke ingang waarmee stakeholders het gemeentelijk beleid kunnen beïnvloeden.

Gezamenlijk bepalen politici, wethouders, beleidsambtenaren en stakeholders hoe het bestuur van de gemeente er in de praktijk uitziet. Het is daarom belangrijk om te onderzoeken hoe de beleidsmakers van gemeenten te werk gaan. Wetenschappelijke kennis en theorieën over de samenwerking tussen beleidsmakers en stakeholders zijn echter bijna geheel gericht op nationaal of Europees bestuur. Hoewel deze kennis ook toepasbaar is op lokaal bestuur, zijn er grote verschillen in de omstandigheden waarin beleidsmakers werken. Hetgeen dat gemeenten het meest onderscheidt van hogere overheden is hun grootte en de korte afstand tussen de lokale overheid en diens inwoners. Deze grootte verschilt daarnaast ook tussen gemeenten onderling. Deze scriptie onderzoekt of grootte van een gemeente ook effect heeft op de relatie tussen ambtenaren en stakeholders. De hoofdvraag van deze scriptie luidt:

Waarom werken gemeenteamttenaren samen met stakeholders en hoe wordt dit beïnvloed door de grootte van een gemeente?

Het doel van deze scriptie is om middels interviews in gemeenten van diverse grootte een antwoord te formuleren op deze vraag. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een combinatie van

het concept *policy analytical capacity* uit het *policy capacity framework* van Wu, Howlett en Ramesh (2015) en het concept *executive subsidy* van Braun (2021).

Relevantie

Vanuit maatschappelijk oogpunt heeft de samenwerking tussen ambtenaren en stakeholders veel invloed op het bestuur. Samenwerking en belangenbehartiging gaan in essentie over het creëren en verdelen van middelen met waarde (geld, voorzieningen, levensbehoeften) en hebben daarmee een politiek element. De stakeholders die samenwerken met gemeenten oefenen een significante invloed uit op het beleid. Voor veel burgers is deze samenwerking een belangrijke manier hun politieke stem te geven, buiten het stemhokje om. Zulke participatie is een belangrijk aspect van een gezonde democratie (Fraussen & Halpin, 2018), maar kan de democratie ook ondermijnen wanneer de beïnvloeding disproportioneel is (Fraussen & Braun, 2018). Daarom is het belangrijk dat overheden hun samenwerking met stakeholders in goede banen leiden. Inzicht in hoe samenwerking en belangenbehartiging werken, kunnen bijdragen aan een democratisch verantwoord bestuur.

Vanuit wetenschappelijk perspectief is er nog weinig bekend over belangenbehartiging op lokaal niveau. Veel onderzoek naar samenwerking en beïnvloeding richt zich op de relatie tussen stakeholders en politici en is daarbij gericht op nationaal of Europees niveau (bijvoorbeeld Bouwen, 2004; Hall & Deardorff, 2006; Flöthe, 2019). Bovendien richten onderzoekers zich meestal op de kenmerken van de stakeholders en gaan ze veel minder in op de kenmerken van beleidsmakers (Capano & Pritoni, 2024). Op nationaal niveau is het logisch om te kijken naar lobby richting politici en hun partijen, omdat politici daar uiteindelijk de grote en richtinggevende besluiten nemen over belangrijke thema's zoals de economie en de zorg. Op lokaal niveau ligt de machtsverhouding tussen raadsleden en wethouders/ambtenaren echter veel meer in het voordeel van de laatstgenoemden (Schaap, 2019). Raadsleden van de gemeente zijn nu eenmaal minder professioneel dan hun collega's in het parlement. Daarmee zijn ze in bestuurlijk opzicht ook afhankelijker van de kwaliteiten van wethouders en ambtenaren. Hierdoor is de rol die ambtenaren spelen in de belangenbehartiging van gemeenten des te belangrijker.

2. Literatuurreview

De samenwerking tussen beleidsmakers (politici/beleidsambtenaren) en stakeholders wordt doorgaans verklaard aan de hand van de resource-exchange theory (Bouwen, 2004). Deze benadering gaat ervan uit dat beleidsmakers relevante kennis en informatie tekortkomen bij het maken van wetgeving (Aldrich & Pfeffer, 1976, p. 83). Dit gat kan worden opgevuld door stakeholders die over beleidsrelevante informatie beschikken. Stakeholders bieden deze informatie aan beleidsmakers en worden in ruil daarvoor betrokken bij het beleidsproces. Bouwen (2004) laat zien dat Europese lobbyisten in verschillende mate toegang krijgen tot de Europese Commissie, de Raad van de EU of het Europe Parlement, afhankelijk van het soort beleidsinformatie dat de stakeholder kan bieden. Bouwen maakt hierbij onderscheid tussen beleidsexpertise en politieke informatie over nationale/Europese belangen, en omschrijft deze als *access goods*. Later onderzoek is echter verdeeld over de precieze implicaties van verschillende types access goods. Europees onderzoek van De Bruycker (2016) toont aan dat beleidsexpertise vooral aanslaat bij ambtenaren, terwijl politieke informatie vaker wordt gebruikt om politici te beïnvloeden. Cross-nationaal onderzoek van Flöthe (2019) komt echter tot de bevinding dat politieke informatie nauwelijks zorgt voor lobbysucces bij Kamerleden en dat beleidsexpertise juist tot meer invloed bij Kamerleden leidt.

Volgens de resource-exchange theory werken beleidsmakers samen met stakeholders, omdat beleidsmakers zelf baat hebben bij zulke samenwerking. De benadering veronderstelt daarbij dat beleidsmakers deze samenwerking kunnen weigeren of stopzetten, wanneer hen dit uitkomt (Braun, 2013). De invloed die stakeholders kunnen uitoefenen is dan ook afhankelijk van de mogelijkheden die beleidsmakers bieden aan stakeholders. Baldwin (2018) toont aan dat institutionele regelingen ten aanzien van stakeholderconsultatie een belangrijke factor zijn voor de invloed van stakeholders. Consultatie- en participatieregels beïnvloeden niet alleen welke stakeholders meedoen in de consultatie, maar ook hoeveel invloed deze stakeholders hebben ten opzichte van elkaar en ten aanzien van de overheid (Baldwin, 2018). Europees onderzoek van Fraussen et al. (2020) toont aan dat open vormen van consultatie veel sneller worden gedomineerd door bedrijfsmatige stakeholders dan gerichte consultatie.

In tegenstelling tot het Europees en nationaal niveau, is er op lokaal niveau weinig onderzoek gedaan naar de relatie tussen beleidsmakers en stakeholders. De meeste literatuur over de rol van stakeholders bij lokaal bestuur is gericht op het duurzaamheidsbeleid. In deze stroming wordt over kleine gemeenten gezegd dat zij, in contrast met grote gemeenten en nationale

overheden, vaak de technische kennis en middelen tekortkomen om duurzaamheidsbeleid te voeren (Levesque et al., 2017). Volgens de resource-exchange theory werken beleidsmakers samen met stakeholders, omdat zij informatie of middelen kunnen bieden die beleidsmakers tekortkomen (Bouwen, 2004; De Bruycker, 2016). Bij een groter tekort aan beleidsinformatie is dan de verwachting dat beleidsmakers meer contact zoeken met stakeholders. Feiock et al. (2014) vonden in hun onderzoek naar de toegang van bedrijven tot gemeentelijk duurzaamheidsbeleid echter geen verband tussen de gemeentegrootte en de mate waarin stakeholders toegang krijgen tot het beleidsproces. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat Feiock et al. zich alleen richtten op gemeenten met 336.000 tot 1.5 miljoen inwoners. Voor Nederlandse begrippen zijn dit zeer grote gemeenten: het merendeel van de Nederlandse gemeenten telt minder dan 50.000 inwoners (Ministerie van SZW, 2019). Gemeenten met een inwonersaantal van een paar tienduizend verschillen aanzienlijk van de gemeenten die Feiock et al. hebben onderzocht. Kleine gemeenten hebben veel minder experts in dienst dan grote gemeenten en hebben daardoor vaker en grotere tekorten aan expertise bij het maken en uitvoeren van beleid (Schaap, 2019). Onderzoek naar kleine gemeenten en het effect van hun grootte op de samenwerking met (lokale) stakeholders ontbreekt nog.

Het doel van deze scriptie is om te onderzoeken welk effect de grootte van een gemeente heeft op de ambtelijke benadering tot stakeholders. De scriptie richt zich hiervoor op beleidsambtenaren en diens belangrijkste redenen om samen te werken met stakeholders.

3. Theoretisch kader

Om de samenwerking tussen gemeenten en stakeholders te onderzoeken, wordt gebruik gemaakt van het concept executive subsidy (Braun, 2021) en van het concept policy analytical capacity (Howlett, 2015) uit het policy capacity framework (Wu et al., 2015; Howlett & Ramesh, 2016). Executive subsidy is een concept van Braun (2021), waarin de verschillende (hulp)middelen die stakeholders aan ambtenaren kunnen bieden worden gecategoriseerd. Deze middelen (of *subsidies*) zijn voor ambtenaren belangrijke redenen om samen te werken met stakeholders. Het policy capacity framework van Wu, Howlett en Ramesh is een framework waarmee de capaciteit van overheden wordt aangeduid (Wu et al., 2015; Howlett & Ramesh, 2016). Hiermee biedt het ook een mogelijkheid om de verschillen tussen gemeenten aan te duiden. Het framework is specifiek gericht op de tekortkomingen die een overheid kan hebben. Eén concept uit het framework, policy analytical capacity van Howlett (2015), is gericht op de praktische benodigheden voor beleidsvorming en past het best bij onderzoek naar de samenwerking tussen ambtenaren en stakeholders.

De directe link tussen policy capacity en resource-exchange theory is nieuw (Capano & Pritoni, 2024). Capano en Pritoni (2024) hebben in een zeer recent artikel aangetoond dat het policy capacity framework verklarende kracht heeft in de mate waarin hoge ambtenaren stakeholders benaderen voor beleidsinformatie. De link tussen policy capacity en executive subsidy gaat een stap verder, omdat bij executive subsidy de verschillende redenen voor ambtenaren om samen te werken expliciet worden benoemd.

In deze scriptie wordt verondersteld dat tekortkomingen, zoals die worden beschreven in het policy capacity framework, leiden tot grotere vraag naar beleidsinformatie. Ambtenaren proberen deze vraag te vullen met ‘aanbod’ in de vorm van executive subsidy. De capaciteit van de gemeente (onafhankelijke variabele) wordt in deze scriptie bepaald aan de hand van policy analytical capacity. De belangrijkste redenen voor gemeenten om met stakeholders samen te werken (afhankelijke variabele) worden uitgedrukt in verschillende soorten executive subsidy. In de volgende paragrafen staat een toelichting van deze concepten.

Legislative subsidy en executive subsidy

Hall en Deardorff (2006) zien (in tegenstelling tot mainstream resource-exchange theory) de relatie tussen gekozen beleidmakers en stakeholders niet als een ruil, maar beschouwen lobbyen als een manier om specifieke beleidmakers te ondersteunen. Politici hebben verschillende doelen (beoogde wetgeving) en komen altijd middelen tekort om deze doelen zo goed mogelijk na te streven. Hall en Deardorff veronderstellen dat stakeholders strategisch zoeken naar een politicus die hetzelfde of een vergelijkbaar doel nastreeft als de stakeholder zelf. De stakeholder biedt vervolgens steun aan de politicus in de vorm van belangrijke beleidsinformatie, politieke informatie of uitvoerende ondersteuning. Met het verlenen van zulke hulp, die Hall en Deardorff *legislative subsidy* noemen, hopen stakeholders dat de politicus beter in staat is om het gezamenlijke doel te behalen. Lobbyen is hier niet een manier om politieke tegenstanders van standpunt doen veranderen, maar een juiste manier om politieke bondgenoten te ondersteunen (Hall & Deardorff, 2006).

Braun (2021) bedacht het concept *executive subsidy* in navolging van legislative subsidy, als methode om de interacties tussen stakeholders en ambtenaren te analyseren. Net als politici hebben ambtenaren beperkte middelen om hun taken mee uit te voeren. Net als politici worden ambtenaren benaderd door stakeholders wanneer hun belangen dicht bij elkaar liggen. Ambtenaren proberen stakeholders echter ook actief te betrekken bij de beleidsvorming, om gebruik te kunnen maken van hun hulp en zodat ze altijd kunnen bemiddelen bij uiteenlopende belangen. Braun (2021) onderscheidt vier verschillende diensten die vallen onder executive subsidy: expertise, politieke informatie, *implementation capacity* en *spokesperson capacity*.

Expertise van stakeholders omvat de vakkennis over beleidsproblemen (Bouwen, 2004). Dit is technische, juridische of economische kennis die nodig is om beleidsproblemen te begrijpen, effectieve en uitvoerbare oplossingen te vinden, de economische gevolgen van beleid in te schatten en de wettelijke mogelijkheden te kennen (De Bruycker, 2016). Ambtenaren hebben deze kennis nodig voor zowel het ontwerpen als het uitvoeren van beleid (Braun, 2021).

Politieke informatie is gericht op de politieke en maatschappelijke steun voor specifieke beleidsvoorstellen (De Bruycker, 2016). Met deze informatie kunnen ambtenaren beter inschatten waar mogelijkheden liggen voor nieuw beleid en hoe makkelijk dit beleid kan worden geïmplementeerd. Bovendien stelt het ambtenaren beter in staat om met verschillende stakeholders te onderhandelen over beleid (Braun, 2021).

Implementation capacity omvat de hulp die stakeholders kunnen bieden bij de implementatie van nieuw beleid. Volgens Braun (2021) zit hier een strategisch component en een operationeel component aan. Strategisch hebben ambtenaren de medewerking van de belangrijkste uitvoerende stakeholders nodig, omdat deze stakeholders de invoering van het beleid vrij makkelijk kunnen tegenhouden met een de facto vetorecht. Operationeel gezien kunnen stakeholders ook actief bijdragen aan de implementatie van beleid. Stakeholders en individuen werken dan samen met ambtenaren om beleid in te voeren (Braun, 2021).

Spokesperson capacity gaat over het vermogen van een stakeholder om andere stakeholders te vertegenwoordigen. Een spokesperson is een leidende figuur/organisatie binnen een gemeenschap en is daarnaast een betrouwbare partij. Zulke sleutelfiguren hebben een netwerk waarbinnen een aantal stakeholders liggen die voor de overheid soms moeilijk te bereiken zijn. Sleutelfiguren maken het als brede vertegenwoordiger makkelijker voor overheden om zulke stakeholders alsnog te betrekken bij de beleidsvorming.

Policy capacity framework

Policy capacity bestaat uit de vaardigheden, middelen en organisatorische kwaliteiten die nodig zijn om beleidsfuncties uit te voeren (Wu et al, 2015; Howlett & Ramesh, 2016). Howlett en Ramesh (2016) onderscheiden deze vaardigheden en middelen in analytische, management en politieke capaciteit. Deze capaciteiten komen terug op individueel, organisatorisch en systemisch niveau (zie tabel 1). In deze scriptie wordt policy analytical capacity gebruikt om de beleids capaciteit van de gemeente mee te duiden.

Tabel 1. Beleids capaciteit: vaardigheden en middelen

Niveaus	Vaardigheden		
	Analytisch	Management	Politiek
Individueel	Policy analytical capacity	Managerial expertise capacity	Political acumen capacity
Organisatorisch	Organizational information capacity	Administrative resource capacity	Organization political capacity
Systemisch	Knowledge system capacity	Accountability & responsibility system capacity	Political-economic system capacity

(Gebaseerd op: Wu et al, 2015, p. 167; Howlett & Ramesh, 2016, p. 304)

Analytische vaardigheden zijn nodig om beleidsalternatieven te ontwikkelen en onderzoeken. Managementvaardigheden stellen ambtsdragers in staat om alle middelen van de overheid effectief in te zetten voor beleidskwesties. Politieke vaardigheden helpen beleidsmakers om de benodigde steun te vinden voor de ontwikkeling en implementatie van hun plannen (Howlett & Ramesh, 2016).

Op individueel niveau duidt analytische capaciteit vooral op de mate waarin ambtenaren interne en externe kennis kunnen vergaren en gebruiken. Ambtenaren in een afdeling moeten in staat zijn om technische en wetenschappelijke kennis te verkrijgen en deze op analytische wijze toe te passen. Bovendien heeft een afdeling genoeg mensen nodig om alle informatie te kunnen verwerken in het beleid. Op organisatorisch-analytisch niveau moet een overheid in staat zijn om belangrijke informatie op een effectieve wijze te beheren en verspreiden. Informatie moet goed beschikbaar zijn binnen en tussen verschillende departementen. De systemisch-analytische capaciteit duidt op de aanwezigheid en toegankelijkheid van wetenschappelijke en hoogwaardige kennis binnen de gehele samenleving. In de praktijk kan een overheid, en zeker een gemeente, hier op korte termijn weinig aan veranderen.

Managementcapaciteit gaat over het vermogen om de belangrijkste managementfuncties uit te voeren, namelijk de planning en sturing van een organisatie en financieel en personeelsbeheer. Op individueel niveau moet de leidinggevende van een afdeling goed communiceren en zijn afdeling kunnen 'beheren'. Op organisatorisch managementniveau moet het werk van verschillende afdelingen en departementen goed op elkaar aansluiten en op elkaars werk voortbouwen. Op systemisch niveau moeten managersopleidingen in orde zijn, zodat managers altijd competent genoeg zijn.

Politieke capaciteit betekent op individueel niveau dat beleidsmakers een politiek gevoel hebben waarmee ze van stakeholders, politici en burgers snel kunnen inschatten in hoeverre zij akkoord zouden gaan met verschillende soorten beleid. Een beleidsmaker moet kunnen inschatten wie de belangrijkste stakeholders zijn en hij moet hun belangen kennen. Deze vaardigheden zijn belangrijk om overeenstemming te krijgen tussen alle partijen, wat cruciaal is voor de implementatie van beleid. Organisatorische politieke capaciteit richt zich op de verhouding tussen ministers en ambtenaren en de "public service bargain" (zie Hood & Lodge, 2006). Op systemisch-politiek niveau moet de overheid genoeg vertrouwen van de bevolking hebben om voldoende middelen te kunnen verzamelen en beleid soepel te kunnen invoeren.

Policy analytical capacity

Het ligt voor de hand om de beleids capaciteit van gemeenten te meten aan de hand van individuele analytische capaciteit. Howlett (2015) omschrijft policy analytical capacity (PAC) als het vermogen van individuele beleidsmakers om beleidsinformatie te creëren, verzamelen en op analytische wijze toe te passen op onderwerpen waarvoor de beleidsmedewerker verantwoordelijk is. Een beleidsmaker met hoge PAC heeft kennis over zijn vakgebied en is in staat om analytische technieken in te zetten bij het maken van beleid. Analytische vaardigheden zijn bijvoorbeeld het gebruikmaken van statistiek, onderzoek kunnen doen, wetenschap toepassen, beleid kunnen evalueren en implementatieprogramma's opzetten en uitvoeren (Howlett, 2015). In de praktijk betekent dit dat ambtenaren hiervoor moeten zijn opgeleid. PAC is daarnaast ook afhankelijk van de aanwezigheid van beleidsmiddelen zoals geld, arbeidskracht en interne en externe beleidskennis (Howlett, 2015). Interne beleidskennis is voornamelijk afhankelijk van de aanwezigheid van verschillende expertises binnen de organisatie, terwijl externe kennis afhankelijk is van consultatie van externe partijen. De kennis die ambtenaren opdoen in de samenwerking met stakeholders, wordt dus expliciet genoemd als factor in PAC. Het is belangrijk om te vermelden dat in deze scriptie bij het gebruik van de term policy analytical capacity, deze samenwerking daar níet onder valt.

Verwachtingen op gemeentelijk niveau

Nederland telt 342 gemeenten die in grootte, prestaties en bestuurlijke problemen behoorlijk van elkaar verschillen. Grote gemeenten hebben in absolute en relatieve zin te maken met grotere problemen dan kleine gemeenten (Schaap, 2019). Dit is terug te zien in hun ambtelijk apparaat dat niet alleen groter is dan in kleine gemeenten, maar dat bovendien ook meer specialistische kennis heeft om grote en ingewikkelde vraagstukken aan te pakken. Voor het maken van beleid hebben kleine gemeenten echter dezelfde (basis)kennis nodig als grote gemeenten. De kleinste gemeenten hebben hier vaak moeite mee (Schaap, 2019). In dit opzicht hebben kleine gemeenten een groter kennisgebrek op te vullen dan grote gemeenten. Toegepast op het policy capacity framework betekent dit dat de beleidsmakers in kleine gemeenten lagere PAC hebben dan in grote gemeenten.

Door de kleine ambtenarij in een kleine gemeente lopen er kortere lijnen tussen alle ambtenaren binnen de organisatie. Hierdoor is het makkelijker voor ambtenaren om alles met elkaar te coördineren en is een kleine gemeente flexibeler dan een grote gemeente. Tegelijkertijd zorgt

beperkt personeel ervoor dat het contact met externe partijen door een kleinere groep ambtenaren moet worden geregeld. Hierdoor is de verwachting dat iedere ambtenaar in een kleine organisatie meer contact heeft met stakeholders dan ambtenaren in een grote organisatie.

Hypothese 1. Door lagere PAC (aantal ambtenaren) staat een beleidsambtenaar in een kleine gemeente in contact met meer stakeholders dan in een grote gemeente.

Kleine gemeenten hebben niet alleen een kleiner aantal ambtenaren in dienst, maar ook de intensiteit van problemen is in een kleine gemeente kleiner dan in een grote gemeente. Het is niet rendabel voor kleine gemeenten om sterk gespecialiseerde beleidsambtenaren in dienst te nemen of op te leiden, als hun kennis slechts eenmaal per jaar nodig is (Schaap, 2019). Wanneer zulke problemen zich echter wel voordoen in een gemeente, zal de gemeente afhankelijk zijn van externe actoren voor de relevante kennis. Hierdoor is de verwachting dat beleidsambtenaren meer waarde hechten aan de expertise en technische informatie van stakeholders.

Hypothese 2. Bij lagere PAC (kennis en specialisme) hechten beleidsambtenaren meer waarde aan technische informatie bij de samenwerking met stakeholders.

Het beperkte personeel van kleine gemeenten heeft ook in politiek opzicht negatieve gevolgen voor de gemeente. Kleine gemeenten hebben enkele tientallen tot een paar honderd werknemers, waardoor zij moeilijk op de hoogte kunnen blijven van alle maatschappelijke ontwikkelingen in alle beleidsdomeinen (Schaap, 2019). Ambtenaren in kleine gemeenten zullen daardoor meer behoefte hebben aan politieke informatie over draagvlak en de maatschappelijke impact van beleid. Daarnaast zullen kleine gemeenten ook behoefte hebben aan spokespersons die een groot aantal stakeholders tegelijk vertegenwoordigen, omdat de werkdruk voor ambtenaren hierdoor flink kan afnemen. Grote gemeenten hebben echter ook baat bij zulke spokesperson capacity, omdat dit voor grote gemeenten soms de enige manier is om bepaalde inwoners te bereiken (Braun, 2021). Hierdoor ontstaan de volgende drie hypothesen, waarvan twee hypothesen elkaar tegenspreken.

Hypothese 3. Bij lagere PAC (aantal ambtenaren) hechten beleidsambtenaren meer waarde aan politieke informatie bij de samenwerking met stakeholders.

Hypothese 4.1. Door lagere PAC hechten beleidsambtenaren in kleine gemeenten meer waarde aan spokesperson capacity bij de samenwerking met stakeholders dan beleidsambtenaren in grote gemeenten.

Hypothese 4.2. Door het grotere inwonersaantal hechten beleidsambtenaren in grote gemeenten meer waarde aan spokesperson capacity bij de samenwerking met stakeholders dan beleidsambtenaren in kleine gemeenten.

Tot slot hebben kleine gemeenten naast beperkt personeel ook meer te maken met budgettaire beperkingen dan grote gemeenten. Hierdoor zullen ze eerder geneigd zijn om op zoek te gaan naar stakeholders die implementation capacity kunnen bieden. Tegelijkertijd staan grote gemeenten in een gunstigere positie om implementation capacity benutten. Niet alleen hebben grote gemeenten meer kundige mensen die zulke samenwerkingsrelaties beter kunnen coördineren, maar grote stadsgemeenten hebben ook te maken met stakeholders die sterker zijn en meer implementation capacity kunnen bieden. Hierdoor zullen beleidsambtenaren in grote gemeenten zich meer richten op implementation capacity dan beleidsambtenaren in kleine gemeenten.

Hypothese 5. Door hogere PAC hechten beleidsambtenaren in grote gemeenten meer waarde aan implementation capacity bij de samenwerking met stakeholders dan beleidsambtenaren in kleine gemeenten.

4. Onderzoeksmethode

De hypothesen worden getoetst aan de hand van semigestructureerde interviews met beleidsambtenaren uit verschillende gemeenten. Interviews brengen een aantal voordelen met zich mee. Allereerst kunnen respondenten uitgebreid antwoord geven op vragen. Hierdoor kunnen zij hun antwoorden toelichting geven wanneer dit nodig is. Deze toelichting biedt meer inzicht in de denkwijze van de respondent, wat handig is om de motieven van een beleidsambtenaar te bepalen. Dit is een belangrijk gegeven om te kunnen bepalen naar welke vormen van executive subsidy een beleidsambtenaar op zoek is bij de samenwerking met stakeholders. Daarnaast kunnen respondenten beter uitleggen in welke context zij werken. Met name bij het bepalen van de PAC kunnen beleidsambtenaren beter aangeven wat (zij vinden dat) de gemeente tekortkomt. Ook stelt een semigestructureerd interview de interviewer in staat om vragen toe te lichten, wanneer deze niet meteen duidelijk zijn voor de respondent. Twee categorieën van executive subsidy, namelijk implementation capacity en spokesperson capacity, zijn minder gebruikelijke termen die waarschijnlijk om zulke toelichting vragen. Tevens stelt de interviewvorm de interviewer in staat om ervoor te zorgen dat verschillende respondenten een vraag op dezelfde manier opvatten. Dit is praktisch bij het vergelijken van de verschillende interviews. Tot slot is het vanwege de vorm van het interview mogelijk om door te vragen op interessante antwoorden van de respondenten.

Casusselectie

Binnen de provincie Gelderland worden gemeenten benaderd aan de hand van gemeentegrootte. Hiertoe zijn de gemeenten gecategoriseerd op inwonersaantal (Zie tabel 2). Eén van de 51 Gelderse gemeenten, de gemeente Rozendaal met 1757 inwoners, valt buiten deze categorisering. De categorieën worden voornamelijk gebruikt om bij de casusselectie variatie in gemeentegrootte te forceren. Van iedere categorie worden gemeenten benaderd voor interviews met als doel drie interviews per categorie. De keuze voor deze diversiteit in de grootte van de gemeenten is bedoeld om de verschillen in PAC te maximaliseren. Hierdoor is naar verwachting de invloed van PAC beter te vergelijken tussen de verschillende casussen.

Tabel 2. Gelderse gemeenten per grootte-categorie

Gemeentegrootte	Aantal inwoners	Aantal gemeenten per categorie
Klein	10.000 tot 25.000	13
Middelklein	25.000 tot 40.000	19
Middelgroot	40.000 tot 65.000*	14
Groot	Meer dan 100.000	4

*Gelderland telt geen gemeenten met 65.000 tot 100.000 inwoners

Type ambtenaren

De ambtenaren die worden geïnterviewd hebben allemaal te maken met de ruimtelijke ordening van de gemeente, voornamelijk met planologie en nieuwbouwprojecten. Het is belangrijk om dit consequent te houden, omdat de PAC van ambtenaren sterk afhankelijk is van het beleidsterrein waarop zij actief zijn (Howlett, 2015). In de ruimtelijke ordening zijn verschillende expertises nodig om alles in goede banen te leiden, zoals stedenbouwkundigen, planologen en ecologen. Daarnaast krijgen ambtenaren met meerdere stakeholders te maken die vaak tegenstrijdige belangen hebben. Dit zijn bijvoorbeeld milieugroepen, huizenontwikkelaars, woningcorporaties en lokale inwoners. Bovendien krijgen ambtenaren in de ruimtelijke ordening relatief veel ruimte om zelfstandig plannen te maken, zonder al te veel tussenkomst van de gemeenteraad. Hierdoor zal voldoende variatie ontstaan in de interviews, zodat er betekenisvolle metingen van zowel de PAC als de verschillende categorieën executive subsidy kunnen worden gedaan.

Operationalisatie

De policy analytical capacity van de gemeente wordt bepaald aan de hand van twee vragen. Ten eerste wordt gevraagd naar het aantal collega's dat in het team van de respondent werkt. Ten tweede wordt gevraagd naar de aanwezigheid van specialisten met belangrijke en relevante expertises in de gemeente. Dit zijn stedenbouwkundigen, planologen, landschapsarchitecten, ecologen en milieudeskundigen, die allen nodig zijn om de technische aspecten van beleid invulling te geven. Deze experts zijn tevens relevant voor alle gemeenten, terwijl andere expertises (zoals watermanagement) niet overal evenveel van toepassing zijn. Als aanvulling hierop wordt de respondent gevraagd of de huidige expertise voldoende is voor de gemeente en wat de gemeente het meeste tekortkomt.

Tabel 3. Operationalisatie policy analytical capacity

Policy analytical capacity	
<i>Variabele</i>	<i>Indicator</i>
Grootte team ruimtelijke ordening	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal ambtenaren
Aanwezige expertise bij gemeente	Aanwezigheid van: <ul style="list-style-type: none"> • Planoloog • Stedenbouwkundige • Landschapsarchitect • Ecoloog • Milieudeskundige

Om een algemeen beeld te krijgen van de relatie tussen de ambtenaar en stakeholders, wordt de respondent gevraagd met hoeveel stakeholders hij in contact komt en wat voor soort stakeholders dit zijn. De respondent wordt daarnaast gevraagd aan te geven welke stakeholders het belangrijkste zijn voor zijn team.

Als operationalisatie van de executive subsidy wordt de respondent gevraagd naar de belangrijkste redenen om samen te werken met stakeholders. Hierbij wordt specifiek gevraagd naar de vier categorieën subsidy die stakeholders kunnen bieden aan overheden: expertise, politieke informatie, implementation capacity en spokesperson capacity. Van iedere categorie wordt gevraagd hoe belangrijk deze wordt geacht door de respondent

Tabel 4. Operationalisatie executive subsidy

Executive Subsidy	
<i>Variabele</i>	<i>Indicator</i>
Contact met stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal betrokken stakeholders
Expertise	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe belangrijk acht de respondent iedere categorie executive subsidy?
Politieke informatie	
Implementation capacity	<ul style="list-style-type: none"> • Waarom acht de respondent dit belangrijk/onbelangrijk?
Spokesperson capacity	

5. Analyse

In totaal zijn 35 gemeenten in de provincie Gelderland benaderd voor een interview. Elf hiervan konden in de gegeven tijd een interview houden. Deze gemeenten bedroegen één grote gemeente (100.000+ inwoners), drie middelgrote gemeenten (65-40.000 inwoners), vijf middelkleine gemeenten (40-25.000 inwoners), één kleine gemeente (25-10.000 inwoners) en één gedeeld ambtelijk apparaat (twee kleine gemeenten, samen een ‘middelklein apparaat’). Hoewel er geen sprake is van een zuivere verdeling van gemeenten op grootte, is er wel variatie in het aantal ambtenaren dat werkzaam is in ieder team ruimtelijke ordening, alsook in de expertises die binnen de gemeente aanwezig zijn. Van de geïnterviewde respondenten zijn er zes beleidsmedewerker op ruimtelijke ordening, welke in deze analyse worden aangeduid als respondent B1-B6. Eén respondent is een beleidsmedewerker toerisme/recreatie (T1) en vier respondenten zijn projectleider in de ruimtelijke ordening/ontwikkeling (P1-P4). Zie tabel 5 voor een overzicht van de respondenten.

Policy analytical capacity

De policy analytical capacity van een gemeente wordt gemeten aan de hand van twee variabelen. Ten eerste is er het aantal ambtenaren dat in een team ruimtelijke ordening van een gemeente zit. Ten tweede wordt gekeken naar de aanwezigheid van ambtenaren met de volgende expertises: stedenbouwkunde, landschapsarchitectuur, planologie, ecologie en milieu. Zoals verwacht tellen de teams ruimtelijke ordening in kleine gemeenten minder medewerkers dan de teams in grote gemeenten. Grote gemeenten hebben in absolute zin te maken met meer problemen en een groter budget dan kleine gemeenten, waardoor zij ook meer ambtenaren in dienst moeten en kunnen nemen. Ook de aanwezigheid van specialisten is minder in kleine gemeenten (zie tabel 5). Deze tekorten zijn al direct merkbaar bij middelgrote gemeenten en zijn iets groter in kleinere gemeenten. Respondent B5 legt uit: “Wij komen wel echt mensen tekort. Daarom hebben we soms ook inhuurkrachten. We zouden wel krachten op een hoger niveau willen hebben, maar die zijn er vaak gewoon niet”. Dit is een terugkerend fenomeen in vrijwel alle gemeenten, met uitzondering van de grootste gemeente.

Tabel 5. Overzicht van de respondenten, op volgorde van gemeentegrootte

Gemeentegrootte	Respondent	Functie	Teamgrootte	Expertise
Groot	P1	Projectleider	30	5/5
	B1	Beleidsmedewerker RO	30	4/5
Middelgroot	B2	Beleidsmedewerker RO	16	2/5
	B3	Beleidsmedewerker RO	15	4/5
Middelklein	T1	Beleidsmedewerker TR	30	-
	B4	Beleidsmedewerker RO	6	4/5
	P2	Projectleider	10	3/5
	B5	Beleidsmedewerker RO	7	1/5
Klein	P3	Projectleider	10	2/5
	B6	Beleidsmedewerker RO	6	2/5
Ambtelijke fusie*	P4	Projectleider	10	3/5

*van twee kleine gemeenten

Samenwerking met stakeholders

De geïnterviewde ambtenaren hebben veel verschillende redenen om met stakeholders samen te werken. Bij de vraag wat voor de respondenten de belangrijkste reden is om samen te werken, geven zij uiteenlopende antwoorden. Een paar respondenten geven aan dat stakeholders goede ideeën leveren en initiatieven starten waar de ambtenaren graag werk van maken. Vooral inwoners hebben volgens respondent P2 “meer gevoel bij de omgeving waarin ze wonen.” Respondent B1 noemt kennis vergaren en dingen delen de belangrijkste redenen. Daarbij is het ook nodig om zo transparant mogelijk het gesprek te voeren. Respondent P4 vindt dat er nauw contact moet zijn met stakeholders, zodat de realisatie van de plannen – in dit geval woningbouw – zo snel mogelijk kan verlopen. Respondent B5 vult hierop aan dat warme banden met stakeholders ook belangrijk zijn als er verder geen sprake is van acute problematiek. Met een goede verstandhouding kunnen gemeente en stakeholder elkaar snel vinden als zich een probleem opdoet, en onnodige commotie voorkomen. Respondent B3 zegt bovendien dat

de ambtenarij met gedragen plannen moet komen om te presenteren aan de gemeenteraad. Deze respondent hoopt te voorkomen dat stakeholders onnodig naar de raad moeten stappen om hun wensen duidelijk te maken. Respondent B6 zegt tenslotte dat diens gemeente niet zonder expertise van buitenaf kan. De verschillende redenen die respondenten geven omvatten de categorieën van executive subsidy, met uitzondering van spokesperson capacity. Deze categorieën worden later in dit hoofdstuk besproken.

Het aantal stakeholders waarmee een gemeenteambtenaar in contact komt is kleiner in kleine gemeenten dan in grote gemeenten. Respondenten geven aan met zeer veel individuen in contact te komen. Respondent B1 geeft bijvoorbeeld aan wel honderden individuen tegen te komen in zijn werk. Daarom zijn de respondenten gevraagd om groepen en organisaties als één stakeholder te tellen. Grotere aantallen zijn gemeten in vijf- of tiental. Een overzicht hiervan is te zien in tabel 6. Respondent T1, een beleidsmedewerker toerisme en recreatie, komt duidelijk met veel meer stakeholders in contact dan projectleiders en beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening. Daarnaast is er meer variatie tussen beleidsambtenaren op ruimtelijke ordening, dan tussen projectleiders. Het is geen verrassing dat de functie van een ambtenaar grotendeels bepaalt met hoeveel stakeholders hij in contact komt. Dit verschil toont wel aan dat het belangrijk is om bij onderzoeken consequent te zijn in het type beleidsambtenaar, of om anders onderscheid te maken tussen ambtenaren met verschillende functies. Als respondent T1 buiten beschouwing wordt gelaten, is echter te zien dat ambtenaren in kleine gemeenten met minder stakeholders werken dan beleidsmedewerkers in grote gemeenten. In grotere gemeenten bestaan veel meer organisaties en verenigingen, en deze worden niet ‘zuiver verdeeld’ onder de ambtenaren. De hypothese dat ambtenaren in kleinere gemeenten gemiddeld met meer stakeholders in contact komen dan in grote gemeenten (hypothese 1) is daarmee ontkracht.

Tabel 6. Aantal stakeholders per ambtenaar, gesorteerd op ambtelijke functie

Functie	Respondent	Gemeentegrootte	Aantal stakeholders
Projectleider	P1	Groot	30
	P2	Middelklein	25
	P3	Middelklein	10
	P4	Ambtelijke fusie*	*
Beleidsmedewerker TR	T1	Middelklein	60+
Beleidsmedewerker RO	B1	Middelgroot	30
	B2	Middelgroot	20
	B3	Middelgroot	40
	B4	Middelklein	6
	B5	Middelklein	10
	B6	Klein	6

*twee kleine gemeenten; in individuen meer dan 100, geen informatie over aantal groepen/organisaties

Stakeholder-expertise

Ambtenaren hebben hoogstaande, technische informatie nodig om goed beleid te kunnen maken. Gemeenten kunnen experts in dienst nemen of anders inhuren om zulke informatie te creëren. Sommige stakeholders hebben echter ook zekere expertise, waar ambtenaren gebruik van kunnen maken. De verwachting is dat gemeenteambtenaren meer afhankelijk zijn van de expertise van stakeholders, wanneer ze deze zelf niet in huis hebben (hypothese 2).

De resultaten bieden conflicterend bewijs voor de hypothese dat lage PAC leidt tot meer vraag naar stakeholderexpertise. Respondenten denken heel verschillend over de expertise van stakeholders, zonder dat dit verband lijkt te houden met de invulling van hun team. Drie respondenten in middelkleine gemeenten geven aan niet afhankelijk te zijn van de expertise van stakeholders, ondanks een eigen expertisetekort. Deze gemeenten schakelen liever adviesbureaus in voor hun expertise. Wat er gebeurt als de gemeente ook extern niet kan

inhuren, vat respondent P2 kort samen: “dan stellen we het uit.” Twee andere respondenten uit gemeenten met expertisetekort geven aan juist wel afhankelijk te zijn van de expertise van stakeholders. Respondent P4 zegt expertise van stakeholders “keihard nodig [te hebben] voor de technische aspecten, om de procedure ook goed te kunnen doen.” Respondent B2 uit een middelgrote gemeente met expertisetekort geeft aan dat de expertise van stakeholders erg belangrijk is, maar dat deze vaak op een politieke manier wordt ingezet. Ter illustratie: bij plannen voor de aanleg van zonnepanelen in deze gemeenten was bodemonderzoek nodig. Voor- en tegenstanders van dit plan huurden experts in die vooral hun eigen gelijk bevestigden. Met een gebrek aan eigen ‘neutrale’ expertise kwam de gemeente hierdoor in de knel. Respondent B6 uit de kleinste gemeente geeft aan dat ook zijn gemeente voor expertise afhankelijk is van adviesbureaus, maar volgens hem kunnen stakeholders hier zelf ook een nuttige bijdrage aan leveren. Volgens deze respondent stelt zijn gemeente zich vooral faciliterend op. Daarbij krijgen initiatiefnemers (projectontwikkelaars) in de gemeente de verantwoordelijkheid om zelf ook een deel van de benodigde expertise te leveren.

Er is evenmin bewijs dat hogere PAC de vraag naar stakeholderexpertise beïnvloedt. Respondenten uit gemeenten die weinig specialismen tekortkomen, kijken alsnog verschillend naar stakeholderexpertise. Respondent B1 noemt de kennis van stakeholders interessant, maar verder niet belangrijk voor de werkzaamheden van de gemeente. Respondent B4 stelt hiertegenover dat diens gemeente met veel nieuwe vraagstukken te maken heeft (Omgevingswet, energietransitie, duurzaamheid) waarbij de ambtenaren vaak de expertise van stakeholders, maar ook de kennis van andere gemeenten nodig hebben. Een respondent uit een universiteitsstad geeft daarnaast aan dat de universiteit veel kennis produceert waar de gemeente ook veel gebruik van maakt. In dit geval ligt de behoefte aan stakeholderexpertise meer aan het aanbod van de stakeholder dan aan de vraag van de gemeente.

Politieke informatie

Ambtenaren moeten weten wat er in de gemeente speelt, om te bepalen aan welk beleid behoefte is en welk beleid draagvlak kan vinden binnen de gemeente. Hiervoor voeren ze diverse participatieprogramma's uit en komen ze in direct contact met inwoners en belangengroepen. Stakeholders kunnen ambtenaren voorzien van politieke informatie, wat de ambtenaren in staat stelt om uiteenlopende belangen af te wegen en te werken naar overeenkomsten tussen verschillende partijen. Daarnaast biedt het ambtenaren meer inzicht in welk beleid

maatschappelijk en politiek haalbaar is. De verwachting is een klein ambtelijk apparaat ertoe leidt dat ambtenaren onder hogere werkdruk staan om de politieke situatie in de gemeente bij te houden, met als gevolg dat ze meer op zoek zijn naar politieke informatie (hypothese 3).

Aan de hand van de interviews zijn twee ambtelijke politieke benaderingen te onderscheiden: er zijn ambtenaren die zelf politieke informatie verzamelen om de gemeenteraad te ontlasten en er zijn ambtenaren die juist van de raad willen weten wat de politieke spelingsruimte is. Laatstgenoemde respondenten vinden dat het politieke aspect van bestuur meer bij de raad dient te liggen. Deze respondenten zeggen moeite te hebben met de gekleurde van sommige stakeholders en richten zich liever op breed gedragen onderwerpen en de technische aspecten van beleid. Respondent T1 geeft aan: “Wij bekijken praktisch: wat is de kans van slagen? Waar is behoefte aan? (...) Maar soms wordt iets politiek gemaakt en dan ben je gewoon kansloos als ambtenaar.”

De andere respondenten zijn meer bereid om ook politieke afwegingen te maken en hopen hiermee te voorkomen dat stakeholders onnodig naar de raad stappen. Ook proberen deze ambtenaren te voorkomen dat stakeholders in beroep gaan tegen de gemeente. Eén respondent zegt zijn team extra aandacht heeft voor de politieke dimensie, omdat de stakeholders in zijn gemeente snel dwarsliggen en vervolgens actief gemeentepannen voor lange tijd vertragen of blokkeren. Respondent B5 controleert of de wensen van het college genoeg draagvlak kunnen vinden onder stakeholders en waarschuwt het college wanneer dit niet het geval is. Hiermee probeert hij te voorkomen dat de wethouders op het matje wordt geroepen door de raad. Met lokale stakeholders praten is volgens respondent B1 wel altijd “ingewikkeld, want mensen zijn eigenlijk niet zo geneigd om te veranderen, zeker niet in hun eigen omgeving.”

Er is verder geen relatie te vinden tussen de mate waarin een ambtenaar op zoek is naar politieke informatie en de grootte van diens team of gemeente, waarmee er dus geen bewijs is voor hypothese 3. Ook lijkt er geen verband te zijn tussen de functie van een ambtenaar en de benadering die een ambtenaar heeft tot politieke informatie. Naast (of eigenlijk als onderdeel van) hun meningen over politieke informatie hebben respondenten ook duidelijke meningen over burgerparticipatie, wat in gemeenten een grote rol speelt. Deze worden verderop in dit analysehoofdstuk behandeld.

Implementation capacity

Sommige stakeholders zijn belangrijk voor de uitvoering van beleid. Ambtenaren proberen deze stakeholders mee te krijgen zodat hun plannen (makkelijker) worden uitgevoerd. Implementation capacity kan worden opgedeeld in een strategisch en een operationeel component. De verwachting is dat ambtenaren in grote gemeenten meer waarde hechten aan implementation capacity dan ambtenaren in kleine gemeenten, omdat grote gemeenten met beter georganiseerde stakeholders te maken hebben en omdat ambtenaren in grote gemeenten beter in staat zijn om implementation capacity te benutten (hypothese 5).

Het strategische element van implementation capacity is in de ruimtelijke ordening eenvoudig te zien bij alle respondenten die zich bezighouden met nieuwbouw: gemeenten zijn voor de nieuwbouw volledig afhankelijk van woningcorporaties en projectontwikkelaars. Respondent P4 licht het beste toe waarom: “Wij bouwen als gemeente geen woningen zelf. Er zijn gemeenten die ooit hebben geprobeerd iets zelf op te zetten, hun eigen woningcorporatie. Nou, dat is echt drama.” Buiten de nieuwbouw is in alle gemeenten te zien dat ambtenaren vooral per plan of beleidswijziging peilen of ze de steun van de belangrijkste stakeholders hebben. Respondenten B2 en B5 geven terecht aan dat dit eigenlijk een soort verlenging van het politieke aspect is.

Een paar respondenten hebben ook iets te zeggen over de operationele kant van implementation capacity en deze antwoorden werken bevestigend voor hypothese 5. Respondent B3 zegt dat een aantal belangengroepen de (middelgrote) gemeente helpen bij het terugdringen van illegale bebouwing in moestuingebied, een taak waar de gemeente zelf te weinig capaciteit voor heeft. Ook respondent T1 zegt dat er soms particulieren zijn die kunnen bijdragen aan de uitvoering van beleid, maar dat de (middelgrote) gemeente niet altijd in staat is om hier werk van te maken. Respondent P3 geeft aan dat zulke implementation capacity geen grote rol speelt in zijn (middelkleine) gemeente, terwijl de gemeente stiekem wel behoefte heeft aan groepen die dit kunnen bieden. Ambtenaren zijn qua implementation capacity afhankelijk van wat stakeholders te bieden hebben en moeten daarnaast zelf in staat zijn om er gebruik van te maken. Dit is meer het geval in grote gemeenten dan in kleine gemeenten. Wel moet de kanttekening worden gemaakt dat eerdergenoemde respondent B3 hierbij het voordeel heeft dat hij in een universiteitsstad werkt.

Spokesperson capacity

Sommige belangenorganisaties hebben een groot netwerk en kunnen daarmee meerdere stakeholders vertegenwoordigen. Voor ambtenaren zijn zulke sleutelfiguren nuttig, omdat zij het contact met stakeholders kunnen vergemakkelijken. Voor gemeenten met een klein ambtelijk apparaat zullen sleutelfiguren en hun netwerken handig zijn, omdat ze de werkdruk van ambtenaren kunnen verlagen (hypothese 4.1). In grote gemeenten zijn spokespersons waardevol, omdat ze hiermee onzichtbare groepen binnen de gemeente kunnen bereiken (hypothese 4.2).

Ambtenaren die in de kleinste teams werken, hechten meer waarde aan de netwerken van sleutelfiguren en onderschrijven hiermee hypothese 4.1. Respondenten uit middelgrote gemeenten geven aan vooral zelf grote netwerken te hebben en zeggen anders mee te kunnen liften op de netwerken van hun collega's. Een paar van deze respondenten geven aan ook in zichzelf een sleutelfiguur te zien. Tegenover middelgrote gemeenten staan middelkleine en de kleinste gemeente, waar respondenten aangeven veel waarde te hechten aan sleutelfiguren. Respondent B5 zegt: "Zonder meer, daar maken we graag gebruik van. Als wij bepaalde plannen hebben, dan bevragen we niet alleen het bestuur van zo'n groep, maar zeggen we daarnaast: 'peil ook eens binnen je achterban of hier animo voor is.'" Een belangrijke factor die meespeelt in de resultaten is de werkervaring van respondenten. Twee respondenten die minder dan drie jaar werkervaring hebben, zeggen beiden dat ze nog weinig met zulke sleutelfiguren te maken te hebben.

De interviews bieden geen inzicht in hypothese 4.2. Hiervoor zijn te weinig grote gemeenten betrokken bij het onderzoek. Bovendien is dit thema in de interviews nauwelijks besproken, omdat de respondenten nauwelijks te maken hebben met onzichtbare groepen. In middelgrote en kleinere gemeenten zijn ambtenaren van de ruimtelijke ordening zelf voldoende in staat om het nodige contact te maken met inwoners.

Participatie

Een element dat niet is meegenomen in het theoretisch kader van dit onderzoek, maar wel vaak naar voren kwam in de interviews, is burgerparticipatie. Burgerparticipatie is een belangrijk instrument dat gemeenten veel inzetten om zelf politieke informatie te verzamelen van haar inwoners. In de ruimtelijke ordening van gemeenten is de almaar groeiende rol van

burgerparticipatie vastgelegd in de sinds 2024 actieve Omgevingswet. Gemeenten zijn sindsdien verplicht om hun eigen participatiebeleid op te stellen en dit beleid bij alle omgevingsplannen, -visies, programma's en -verordeningen uit te voeren.

De respondenten zien dit als een belangrijke verantwoordelijkheid richting de inwoners, maar een groot deel van de ambtenaren wil ook vooral aan de gemeenteraad kunnen laten zien dat de participatie in orde is. Participatie is over het algemeen moeilijk om goed te doen. Respondenten geven aan de omgeving en belanghebbenden het liefst in een vroeg stadium bij plannen te betrekken, omdat er dan het meeste kan worden gedaan met hun input. Een nadeel hieraan is volgens een respondent dat mensen aan de voorkant nog weinig van een plan afweten en zich vaak niet interesseren voor een onderwerp voordat het concreet wordt. Ambtenaren beklagen zich verder over de grote aanwezigheid van “boze mensen” in de participatie. Respondent B6 zegt bijvoorbeeld: “In sommige gevallen is er echt veel participatie geweest (...) maar ongeacht hoeveel participatie, zullen een aantal mensen zeggen dat ze het niet eens zijn met de uitkomst en dat de participatie daarom ook niet helemaal oké was.” Desondanks is participatie volgens deze en andere respondenten een belangrijk instrument om te voorkomen dat mensen in beroep gaan tegen beslissingen van de gemeente. Respondent B2 zegt dat verwachtingsmanagement hierbij een cruciale rol speelt. Burgers moeten van tevoren duidelijk uitgelegd krijgen welke invloed ze hebben in participatieprocessen.

In de woningbouw zien respondenten nog een probleem met politiek en participatie in combinatie met de woningnood. Volgens respondenten P1 en B2 is het voor tegenstanders van een bouwplan heel makkelijk om zich te mobiliseren, terwijl de voorstanders (toekomstige bewoners die nu op een wachtlijst staan) vaak niet eens weten dat de huizen voor hén worden gebouwd. Respondent B2 geeft aan: “potentiële gebruikers van het eindproduct zijn nooit in het gesprek aanwezig.” Respondent P1 vindt daarom dat de gemeenteraad in zulke gevallen meer verantwoordelijkheid moet nemen als afgewogen volksvertegenwoordiger. De respondent licht toe: “Nu lijkt het erop dat de raad zegt dat de burger voor zichzelf mag spreken, en dat de raad vervolgens de verantwoordelijkheid van zich afschuift.” De gemeente van respondent P4 heeft hier een oplossing voor. Zij vragen inwoners om ideeën in te brengen en nemen goede ideeën mee in hun plan. Inwoners mogen verder niet meebeslissen, want dan duurt alles te lang. Huizen bouwen doet de gemeente volgens respondent P4 immers “voor de mensen die geen woning hebben, en dat betekent: daar hoort snelheid bij.”

6. Conclusie en discussie

In deze scriptie is onderzocht of de grootte van een gemeente effect heeft op de relatie tussen gemeenteambtenaren en stakeholders. Hierbij is gebruik gemaakt van twee relatief nieuwe theoretische concepten: policy analytical capacity van Howlett (2015) en executive subsidy van Braun (2021).

Bevindingen

De onderzoeksresultaten leiden tot de volgende bevindingen. Ambtenaren in grotere gemeenten werken in grotere teams en hebben meer expertise tot hun beschikking. Daarnaast komen ze gemiddeld met meer stakeholders in contact dan ambtenaren in kleinere gemeenten.

Gemeenteambtenaren uit vergelijkbare gemeenten kijken verschillend naar de expertise en technische informatie van stakeholders, maar policy analytical capacity biedt hier onvoldoende verklaring voor. Ook kan het concept niet verklaren waarom ambtenaren verschillend naar politieke informatie kijken. De policy analytical capacity van een gemeente heeft wel duidelijke invloed op de manier waarop ambtenaren omgaan met sleutelfiguren die meerdere stakeholders vertegenwoordigen. Ambtenaren in kleine gemeenten maken graag gebruik van het netwerk van zulke sleutelfiguren. Ambtenaren in middelgrote gemeenten hebben zelf een groter netwerk en zijn daardoor een stuk minder afhankelijk van sleutelfiguren. Daarnaast zijn ambtenaren in gemeenten met hogere policy analytical capacity beter in staat om stakeholders in te zetten voor de implementatie van beleid.

Theoretische implicaties

De resource-exchange theory veronderstelt dat beleidsmakers samenwerken met stakeholders, omdat stakeholders middelen kunnen leveren die beleidsmakers tekortkomen. In deze scriptie is onderzocht of tekortkomingen in gemeenten leiden tot grotere ambtelijke vraag naar de middelen en diensten die stakeholders kunnen bieden.

Op gemeentelijk niveau bestaat geen eenduidige relatie tussen expertisetekort van gemeenten en de ambtelijke vraag naar expertise van stakeholders. Resource-exchange theory schiet in dit opzicht tekort om de relatie tussen gemeenteambtenaren en stakeholders te verklaren. In het onderzoek kwam een andere factor boven water die hier een rol in speelt: ambtenaren maken

een afweging van de neutraliteit van stakeholderexpertise. Sommige gemeenteambtenaren vinden dat de expertise en technische informatie van stakeholders te gekleurd zijn. Expertise en technische informatie moeten voor ambtenaren objectief genoeg zijn, willen ze het gebruiken in het beleidsproces. Hoewel veel onderzoeken binnen de resource-exchange theory letten op de kwaliteit van stakeholderexpertise, moet er hierbij meer aandacht zijn voor de waarde die ambtenaren hechten aan de neutraliteit van stakeholderexpertise.

Policy analytical capacity zegt niks over de vraag van gemeenteambtenaren naar politieke informatie van stakeholders. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat politieke informatie van stakeholders op lokaal niveau een kleinere rol speelt dan op (inter)nationaal niveau. In gemeenten is veel sprake van burgerparticipatie, waarmee gemeenten zelf politieke informatie kunnen produceren. Dit kan de rol van politieke informatie van stakeholders verstoren.

Policy analytical capacity kan de vraag van gemeenteambtenaren naar implementation capacity en spokesperson capacity wel verklaren. Policy analytical capacity is belangrijk voor gemeenten om stakeholders in te kunnen zetten voor de implementatie van beleid. Ambtenaren in gemeenten met een sterk ambtelijk apparaat hechten meer waarde aan de implementation capacity die stakeholders kunnen bieden, omdat de kans op succes hier groter is. Daarnaast zijn gemeenten met een klein ambtelijk apparaat afhankelijker van spokesperson capacity. Deze gemeenten hebben minder ambtenaren om zelfstandig grote netwerken te onderhouden en hechten daarom meer waarde aan de netwerken van stakeholders. Dit onderzoek bevestigt tevens dat resource-exchange op ambtelijk niveau om meer draait dan alleen expertise en politieke informatie en dat ook diensten als implementation capacity en spokesperson capacity een belangrijke rol spelen in de resource-exchange theory.

Policy analytical capacity en executive subsidy

In dit onderzoek is gepoogd om policy analytical capacity van Howlett (2015) en executive subsidy van Braun (2021) met elkaar te combineren en toe te passen op lokaal niveau. Individueel gezien zijn beide concepten nuttig. Policy analytical capacity biedt een praktische manier om de capaciteit van gemeenten onderling te vergelijken. Naast policy analytical capacity is ook het concept executive subsidy gebruikt in deze scriptie. Uit het onderzoek blijkt dat ambtenaren verschillend denken over de vier categorieën van executive subsidy. Dit bevestigt dat het nuttig is om zulk onderscheid te maken in de samenwerking tussen ambtenaren

en stakeholders. Door middel van executive subsidy is beter te analyseren onder welke voorwaarden samenwerking succesvol is.

De combinatie van policy analytical capacity en executive subsidy is nogal grof. Uit de interviews blijkt dat ambtenaren zeer verschillend tegen stakeholderexpertise en politieke informatie aankijken, zonder dat policy analytical capacity dit kan verklaren. Policy analytical capacity is echter maar één deel van het negenkoppige policy capacity framework van Wu, Ramesh en Howlett (2015). Andere onderdelen van het framework, zoals *political acumen capacity*, zouden het eerdergenoemde verschil tussen ambtenaren t.a.v. politieke informatie misschien wel kunnen verklaren. Voor één masterscriptie is het echter praktisch onmogelijk om het gehele framework in de beperkte tijd te behandelen.

Beperkingen en complicaties

Er zitten een aantal beperkingen aan de bevindingen van dit onderzoek. Het onderzoek is gericht op ambtenaren binnen de ruimtelijke ordening van gemeenten. Deze ambtenaren krijgen met andere stakeholders te maken dan bijvoorbeeld ambtenaren binnen het sociaal domein. Bevindingen in het ene domein kunnen niet zomaar worden overgenomen in het andere domein. Daarnaast zijn er door de kwalitatieve aard van het onderzoek slechts een beperkt aantal gemeenten onderzocht binnen één provincie, namelijk Gelderland. Hiertussen zat slechts één grote gemeente. De onderzoeksresultaten zullen wel toepasbaar zijn op vergelijkbare gemeenten in bijvoorbeeld Brabant en Overijssel, maar zijn hierdoor minder generaliseerbaar naar bijvoorbeeld gemeenten in en rondom de randstad.

Er waren ook een paar complicaties bij de uitvoering van het onderzoek. Het onderzoek was in de eerste instantie alleen gericht op beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening. Een aantal respondenten die bereid waren een interview te houden, waren echter werkzaam als projectleider ruimtelijke ordening en één respondent als beleidsmedewerker toerisme en recreatie. Er is gekozen om deze respondenten alsnog te betrekken bij het onderzoek, wat ook mogelijk was vanwege de kwalitatieve aard van het onderzoek. Een andere complicatie zat in de uitvoering van de interviews. In de interviews zijn de respondenten gevraagd naar hun kijk op de vier categorieën van executive subsidy. Hierbij was het nodig om die categorieën toe te lichten, zodat respondenten hetzelfde zouden verstaan onder dezelfde term. Sommige respondenten vroegen daarbij om een voorbeeld, wat vervolgens een licht sturend effect had op hun antwoorden. Tenslotte zijn twee interviews (B2 en P3) niet getranscribeerd vanwege een

technische fout in de opnames. Van deze interviews zijn alleen de handgeschreven aantekeningen gebruikt, die tijdens de interviews werden gemaakt.

Bredere wetenschappelijke implicaties

In de wetenschap over samenwerking en belangenbehartiging is er veel aandacht voor de kenmerken van stakeholders en de implicaties daarvan voor de resource-exchange. Andere onderzoeken richten zich op de kenmerken van politici. Er is echter een stuk minder aandacht voor de rol van ambtenaren, laat staan gemeenteambtenaren, in resource-exchange theory, terwijl zij uiteindelijk wel verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid. In deze scriptie is aangetoond dat ook gemeenteambtenaren verschillend omgaan met stakeholders. Hoewel het gedrag van ambtenaren slechts voor een deel is te verklaren door policy analytical capacity, is wel duidelijk dat ambtenaren een belangrijke rol spelen in resource-exchange theory.

Vervolgonderzoek kan zich richten op een gegeven dat in deze scriptie wel naar voren kwam, maar niet kon worden verklaard: ambtelijke vraag naar stakeholderexpertise en politieke informatie. Het is nog onduidelijk waarom gemeenteambtenaren in vergelijkbare gemeenten verschillend kijken naar de expertise en politieke informatie die stakeholders kunnen bieden. Onderzoek middels de andere aspecten van het policy capacity framework zou hier een antwoord op kunnen geven. Meer onderzoek naar de samenwerking tussen gemeenteambtenaren en stakeholders stelt ons beter in staat om lokaal bestuur te begrijpen en misschien zelfs te verbeteren.

Literatuurlijst

- Aldrich, H. E. & Pfeffer, J. (1976). Environments of Organizations. *Annual Review of Sociology*, 2(1), 79-105.
- Baldwin, E. (2018). Exploring how institutional arrangements shape stakeholder influence on policy decisions: a comparative analysis in the energy sector. *Public Administration Review*, 79(2), 246-255.
- Braun C. (2013). The Driving Forces of Stability. Exploring the nature of long-term bureaucracy-interest group interactions. *Administration and Society*, 45(7), 809-836.
- Braun, C. (2021). Bureaucracy-Interest Group Interactions. In: Harris, P., Bitonti, A., Fleisher, C.S., Skorkjær Binderkrantz, A. (eds). *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*. Palgrave Macmillian.
- Bouwen P. (2004). Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union Institutions. *European Journal of Political Research*, 43, 337-369.
- Capano, G. & Pritoni, A. (2024). When and why high civil servants demand information from interest groups in policymaking. A Southern European perspective. *South European Society and Politics*. Advance online publication.
<https://doi.org/10.1080/13608746.2024.2326287>
- De Bruycker, I. (2016). Pressure and Expertise: Explaining the Information Supply of Interest Groups in EU Legislative Lobbying. *Journal of Common Market Studies*, 54(3), 599–616.
- Feiock, R. C., Portney, K. E., Bae, J., & Berry, J. M. (2014). Governing Local Sustainability: Agency Venues and Business Group Access. *Urban Affairs Review (Thousand Oaks, Calif.)*, 50(2), 157–179.
- Flöthe, L. (2019). Technocratic or democratic interest representation? How different types of information affect lobbying success. *Interest Groups & Advocacy*, 8(2), 165–183.

- Fraussen, B., Albareda, A. and Braun, C. (2020). Unpacking Consultation Approaches: identifying combinations of consultation tools and their implications for stakeholder diversity. *Policy Sciences*, 53, 473-493.
- Fraussen, B. & Braun, C. (2018). De lobby aan banden? Over het ongelijk speelveld en de regulering van belangenbehartiging. *Tijdschrift voor Toezicht*, 18(4), pp. 103-113.
- Fraussen, B. & Halpin, D. (2018). How do interest groups legitimate their policy advocacy? Reconsidering linkage and internal democracy in times of digital disruption. *Public Administration*, 96(1), 23-35.
- Hall R. L. & Deardorff A. V. (2006). Lobbying as legislative subsidy. *American Political Science Review*, 100(1), 69-84.
- Hood, C. & Lodge, M. (2006). *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty - and Blame* (1st ed). Oxford University Press.
- Howlett, M (2015). Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government. *Policy & Society*, 34(3-4), 173-182.
- Howlett, M & Ramesh, M (2016). Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation and Governance*, 10, 301-313.
- Levesque, V. R., Bell, K. P., & Calhoun, A. J. K. (2017). Planning for Sustainability in Small Municipalities: The Influence of Interest Groups, Growth Patterns, and Institutional Characteristics. *Journal of Planning Education and Research*, 37(3), 322–333.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019). Aantal inwoners per gemeente per 1 januari 2019. [link](#)
- Ostaaijen, J. van (2022). *Lokale Democratie Doorgelicht: het Functioneren van een Onbegrepen Bestuur* (2^e druk). Boombestuurkunde.
- Schaap, L. (2019). *Lokaal Bestuur* (8^e druk). Dordrecht: Convoy Uitgevers BV.
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy & Society*, 34(3–4), 165–171.

Bijlage 1: Vragenlijst interview

Voorbeeldvragen. Niet uitputtend.

0. introductie

- Uw naam en functie worden niet gebruikt in de scriptie zonder uw toestemming.
- Toelichting van onderzoek geven.
 - o Eerst komen een aantal vragen over uw afdeling en team, daarna vragen over de partners waarmee u samenwerkt, tot slot vraag ik naar de redenen om samen te werken met partners en stakeholders.
- Vragen of het interview mag worden opgenomen.

1. De respondent

- Uw naam en functie, geef een korte omschrijving van wat u binnen uw afdeling doet.
- Hoe lang doet u dit of vergelijkbaar werk?
- Wat zijn op dit moment belangrijke dossiers op uw beleidsterrein?

2. Afdeling/Team

- Hoeveel man werken er in uw afdeling? Hoeveel in uw team?
- Hoeveel daarvan hebben een achtergrond relevant voor RO? (Stedenbouwkunde, landschapsarchitectuur, planoloog, ecooloog, milieudeskundige?)
 - o Is er een functie die jullie duidelijk tekortkomen?

3. Contact met stakeholders

- Met hoeveel stakeholders houden u en uw team contact? (in tientallen)
- Met welke stakeholders komt u het meeste in contact?
 - o Projectontwikkelaars
 - o Ondernemers
 - o Brancheorganisaties - bedrijven
 - o Burgergroepen, bewoners
 - o Natuur-/milieuorganisaties

- **Welke stakeholders zijn voor jullie het meest belangrijk?**
- Wat gebeurt er als jullie niet met een stakeholder in gesprek gaan?
- Wijzen jullie soms stakeholders af? Zo ja, met welke reden?

4. Redenen voor samenwerking

- **Wat is volgens u de belangrijkste reden om samen te werken met stakeholders?**
- Licht de volgende redenen voor de gemeente om met stakeholders te werken toe:
 - De stakeholders biedt de gemeente belangrijke **technische informatie** voor het maken van beleid
 - Juridisch
 - Technisch
 - Economisch
 - De stakeholder biedt belangrijke **politieke informatie** voor beleid
 - Over draagvlak
 - Maatschappelijke impact
 - Politieke haalbaarheid
 - De stakeholder helpt de gemeente bij de **implementatie van beleid**
 - De stakeholder is een **sleutelfiguur**. Hij heeft een **belangrijk netwerk** en vormt een brug met belangrijke doelgroepen.
- **Interviewer vraagt de respondent om van bovengenoemde redenen aan te geven hoe belangrijk het is voor de respondent.**
- Algemene slotvraag: Wat komt de gemeente volgens u het meeste tekort?

Afronding

- Heeft u nog opmerkingen over dit onderzoek? Zijn er belangrijke zaken die we hebben gemist? Of duurde het te lang en zijn er dingen die weg kunnen worden gelaten?
- Gaat u ermee akkoord dat het hele interview wordt gebruikt in de scriptie, of zijn er antwoorden die u terug wilt nemen?
- Zijn er (persoons)gegevens die ik weg moet laten (zoals functie)?
- Hartelijk bedanken voor interview