

Interorganisatiele Samenwerkingsfactoren

Netwerken en hun succesfactoren
bij de toezichts- en handhavingsopgave in het buitengebied van Overijssel

Rutger van Herwaarden

S1343505

Ingediend in gedeeltelijke vervulling van de eisen voor de graad van Master of Science, programma
Bestuurskunde, Universiteit Twente

2018

Begeleiders:

Prof. dr. M. Boogers, BMS

dr. P.-J. Klok, BMS

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding van het onderzoek	4
1.2 Doel- en probleemstelling	5
1.3 Aanpak onderzoek	6
1.4 Opbouw Thesis	6
1.5 Inleiding tot de problematiek in het buitengebied	7
2. Onderzoeksaanpak	8
2.1 Literatuuronderzoek	8
2.2 Interviews	8
Enquête	9
Oriënterende gesprekken	9
Gerichte Interviews	10
Tussenconclusie	11
3. Theoretisch Kader	12
3.1 Network Governance	12
Netwerkstructuren	14
Netwerk Effectiviteit	16
4. Methodologie	18
4.1 Interview Boa's Problematiek	18
4.2 Interview <i>Samen werkt beter</i>	20
5. Resultaten	24
5.1 Boa's	24
Formeel	24
Praktijk	25
Discrepantie tussen formele taakverdeling en praktijk	26
5.2 Het netwerk: <i>Samen werkt beter</i>	27
Netwerkmodel	27
Netwerkanalyse	29
Tussenconclusie	36

6. Samenwerking in het Buitengebied	37
6.1 Samenwerking Toezicht en Handhaving in het Buitengebied.....	37
6.2 Groen Netwerk Overijssel (GNO)	39
7.Conclusie.....	41
Onderzoek: Aanpak & Bevindingen.....	41
Beperkingen & Aanbevelingen.....	42
Betekenis Onderzoek.....	43
8.Referenties	44
Bijlage 1Enquête: Boa Vragen	46
Bijlage 2: Enquête BOA Opleiding	55

1. Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

In de afgelopen decennia hebben er een aantal reorganisaties plaatsgevonden bij de politie. Dit heeft geresulteerd in een vermindering en uiteindelijke verdwijning van de milieupolitie. De bijzonder opsporingsambtenaar (Boa) domein II (Milieu), kortweg groene Boa's genoemd, vervullen nu de rol van handhavers in het buitengebied. Ze controleren of mensen zich aan de regels houden en geen overtredingen begaan. Het buitengebied blijft echter een risicogebied voor wetsovertredingen. Stroperij, vandalisme en dumping van (drugs)afval zijn veelvoorkomend en hebben grote gevolgen voor de natuur. De Boa's beschikken niet altijd over de middelen of bevoegdheden om deze problemen adequaat aan te pakken. Particuliere grondeigenaren hebben eveneens een duidelijk signaal aan Provincie Overijssel afgegeven: de wetsovertredingen worden erger en er is onvoldoende capaciteit om ze te adresseren.

Het signaal is luid en duidelijk ontvangen bij Provincie Overijssel. Op 1 november 2017 heeft *Samen werkt beter* (SwB), een samenwerkingsverband van 15 Overijsselse organisaties¹, over de problemen die men in het landelijk gebied ervaart bij gebrek aan voldoende toezicht gediscussieerd. Voorbeelden waren afvalstort (drugsafval), vandalisme en overblijfselen van stroperij en crimineel gedrag. Hoewel de geregistreerde voorvallen via het Boa's Registratie Systeem (BRS) suggereren dat er geen toename is in het aantal incidenten, worden de signalen erkend en de stappen voor een gestructureerde oplossing genomen.

Dit onderzoek, uitgevoerd in opdracht van de afdeling Natuur & Milieu van Provincie Overijssel, richt zich op verschillende betrokkenen in het buitengebied. De problematiek die er heerst is veelzijdig: wetsovertredingen worden niet altijd gemeld, het BRS wordt als te complex ervaren, het opleidingstraject tot Boa is veeleisend en vergt te veel van de functietijd om het Boa-recht te behouden. Verder wordt de informatie-uitwisseling over meldingen naar de juiste organisaties niet uniform uitgevoerd. De genoemde punten geven aan dat het huidige systeem niet als optimaal wordt ervaren. Dit onderzoek besteedt aandacht aan de relaties tussen de organisaties, de Boa's en de particulieren, om vervolgens een bestuurlijk voorstel voor te leggen aan SwB.

¹ Landschap Overijssel, LTO Noord, Natuur en Milieu Overijssel, Boerennatuur.nl, Natuurmonumenten, Overijssels Particulier Grondbezit, Provincie Overijssel, RECRON, Staatsbosbeheer, VNG Overijssel, Waterschap Drents Overijsselse Delta, Waterschap Rijn en IJssel, Waterschap Vechtstromen

Met de voorgeschiedenis beschreven, zijn de hoofdvragen als volgt: (1) Hoe kunnen we zorgen voor meer veiligheid op het gebied van toezicht en handhaving (T&H) in het buitengebied? (2) Welke rol kan Provincie Overijssel aannemen om aan de belangen tegemoet te komen? Op onder andere deze vragen probeert dit onderzoek antwoord te vinden.

1.2 Doel- en probleemstelling

Het doel van het onderzoek is als volgt:

Het opstellen van een bestuurlijk voorstel voor *Samen werkt beter*, in opdracht van Provincie Overijssel, om in samenwerking met externe partners toezicht en handhaving in het buitengebied te verbeteren.

Om de samenwerking te verbeteren, is het belangrijk dat de verschillende aspecten van de problematiek duidelijk in kaart gebracht worden en vervolgens onderzocht worden. Hiervoor zijn verschillende onderzoeksvragen opgesteld.

Onderzoeksvraag 1:

Hoe is de groene handhaving in het buitengebied formeel geregeld?

Deze vraag wordt onderzocht om duidelijk te maken welke wet- en regelgeving van toepassing is. Hierbij wordt gekeken naar de partijen op wie de wet- en regelgeving van toepassing is en wie die wet- en regelgeving uitvoeren. Deze vraag geeft inzicht in de officiële rollen van de betrokken partijen en hun respectievelijke verantwoordelijkheden. Wat op papier geschreven staat en wat er in het veld gebeurt, verschilt echter vaak. Om de praktijk duidelijk in beeld te brengen is de tweede vraag als volgt:

Onderzoeksvraag 2:

Hoe functioneert de handhaving in het buitengebied in de praktijk?

Naast het in kaart brengen van de praktijk, is het van belang om de bevindingen van de praktijk te verklaren. Als het mogelijk is om het problematisch functioneren van T&H te verklaren aan de hand van afzonderlijke factoren, dan kan gericht actie op deze factoren ondernomen worden. Hieruit volgt vraag drie:

Onderzoeksvraag 3:

Welke factoren zijn van invloed op het functioneren van de samenwerking op het gebied van toezicht en handhaving in het buitengebied?

Het doel van de voorgenoemde vragen is om een verduidelijking te geven van wat er zou moeten gebeuren, wat er daadwerkelijk gebeurt, en waardoor T&H ontoereikend is. Op basis van deze onderzoeksvragen wordt verwacht dat er specifieke problematische elementen worden gevonden die een obstakel vormen. Hieruit volgt de laatste onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag 4:

Welke stappen kunnen ondernomen worden door de betrokken organisaties om hun samenwerking bij T&H in het buitengebied te verbeteren?

1.3 Aanpak onderzoek

Om structuur in het onderzoek aan te brengen, zal hier in grote lijnen de aanpak beschreven worden. Als basis van het onderzoek wordt gebruik gemaakt van een initieel literatuuronderzoek, evenals interviews van de verschillende betrokken partijen in het buitengebied. De literatuur is gericht op de beschrijving van de historie en aanleiding van het probleem, en later in het onderzoek zal relevante literatuur gezocht worden voor een mogelijke strategie die toegepast kan worden in het buitengebied. De interviews worden gebruikt voor het verder in kaart brengen van de problematiek in de praktijk. Interviews zijn van belang omdat de verschillende partijen verschillende aspecten van de algehele problematiek in het buitengebied ervaren. Door niet alleen met de bestuurlijke organisaties in gesprek te gaan, maar ook met de uitvoerende praktijk, kunnen de verschillende aspecten van het probleem worden belicht. Daarom is gekozen voor gestructureerde interviews aan de hand van een open vragenlijst zodat er beter in kan worden gegaan op punten die in het gesprek naar voren worden gebracht.

1.4 Opbouw Thesis

De thesis is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeks aanpak verder uitgewerkt met aandacht voor de onderzoeksmethodologie. Hoofdstuk 3 gaat in op de netwerktheorieën van Provan, Kenis en Milward, (2007, 1999). Hoofdstuk 4 gaat in op de methodologie achter de interviews voor de Overijsselse Boas. Aan de hand van interviews en enquêtes worden de praktijkervaringen van de Boas in het Overijsselse buitengebied in beeld gebracht, gevolgd door de tekortkomingen die hierbij ervaren worden. Hierbij wordt aandacht besteed aan de achterliggende argumenten bij het opstellen van het beleid, en hoe deze zich vertaald hebben naar de praktijk. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van de interviews en enquêtes besproken aan de hand van het theoretisch kader. De lessen van het empirisch onderzoek worden meegenomen naar hoofdstuk 6. Hier wordt een aanbeveling voor de opgave in het buitengebied gedaan. Deze oplossing is gebaseerd op de voorgaande hoofdstukken. Hierbij wordt er ingegaan op verschillende manieren waarop de organisaties samen voor meer toezicht en handhaving in het buitengebied kunnen zorgen. Hoofdstuk 7 is een concluderend hoofdstuk waarin het onderzoek kort besproken wordt, antwoorden op de onderzoeksvragen gepresenteerd worden, en de beperkingen en aanbevelingen voor verder onderzoek toegelicht worden.

1.5 Inleiding tot de problematiek in het buitengebied

In de aanleiding van het onderzoek werd reeds aangegeven dat de ervaren problematiek toenam bij de verschillende betrokken partijen in het buitengebied. Dit onderdeel probeert het probleem te analyseren, zodat er duidelijkheid ontstaat over waarom het een probleem is, en waarom het de taak van de Provincie Overijssel is om het aan te pakken.

De uitvoering van handhaving in het buitengebied is ontoereikend. Bij de eenheid Natuur en Milieu van de Provincie Overijssel zijn al meerdere signalen binnengekomen die aangeven dat er onvoldoende capaciteit is voor een toenemende bedreiging richting het buitengebied. Op dit moment opereren ongeveer 50 Boa's in heel Overijssel. Deze handhavers vormen de daadwerkelijke ogen en oren in het veld, en bestrijden de wetsovertredingen.

Met het wegvallen van de handhaving van de politie in het buitengebied, is de werkdruk voor de Boa's significant toegenomen. Elementen zoals de verplichte bijspijker cursus, het wegvallen van de financiering vanuit de Provincie voor de Boa-licenties en de genoemde verplichte bijspijker cursussen, en het registratiesysteem dat niet door iedereen als optimaal wordt ervaren, vormen obstakels voor de uitvoering van de handhaving. Specifieke aandacht voor dit onderdeel van milieuhandhaving leek er niet te zijn. In natuurbeleid ligt de focus zelden uitsluitend op toezicht en handhaving. Het wordt vaker als een klein onderdeel in grotere beleidsstukken meegenomen. Met een toenemend probleem op het gebied van milieuhandhaving, is er nu behoefte aan beleid dat zich wel volledig aan toezicht en handhaving wijdt.

Om de verminderde capaciteit tegen te gaan, zijn meerdere samenwerkingsinitiatieven vanuit de Boa's met hun lokale politie-eenheid ontstaan. Ondanks de goede lokale samenwerking, blijft het gevoel van onvoldoende capaciteit bestaan. Dit kan te maken hebben met de grote variatie in organisaties waar de meeste samenwerkingsverbanden mee te maken hebben. In sommige gevallen kan er zelfs sprake zijn van belangenverstrengeling. Boa's in het veld en particuliere grondeigenaren geven aan dat de overheid hun taken lastig maakt. Met het bezuinigen op de openstellingsbijdrage voor particulieren, wordt er minder ingezet op toezicht. Minder toezicht kan leiden tot minder waargenomen wetsovertredingen, met als gevolg een lagere handhaaffrequentie. Om toch de capaciteit algemeen te verhogen, is het interessant om te kijken hoe Provincie Overijssel meer invulling kan geven aan de reeds ontstaande samenwerkingen tussen de groene Boa's, de gemeenten van Overijssel en de verschillende belangengroeperingen (Samen werkt Beter, 2018). De opgave geeft de mogelijkheid om veel te leren over netwerkstructuren en samenwerkingsfactoren. Vervolgens kan van deze kennis gebruik gemaakt worden om een netwerkstructuur speciaal voor de opgave in het buitengebied te ontwikkelen.

2. Onderzoeksaanpak

Hoofdstuk 2 richt zich op de wijze van informatieverzameling voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen, evenals de afweging tussen onderzoeksmethoden die voor het verwerken van de verkregen informatie gebruikt kunnen worden. Het onderzoek bestaat uit een literatuuronderzoek, gerichte interviews en een enquête.

2.1 Literatuuronderzoek

Het eerste deel van het onderzoek is gebaseerd op reeds bestaande literatuur. Er is in eerste instantie een behoefte aan het begrijpen van de problematiek in het buitengebied. Door eerst de problematiek in kaart te brengen, kan er vervolgens relevante literatuur bij worden gezocht. Hiervoor zijn veel interne rapporten beschikbaar. In verband met de vertrouwelijkheid van de rapporten, kan niet alle informatie eruit openbaar gemaakt worden. Voor zover mogelijk zal de informatie geanonimiseerd worden. Naast interne rapporten is de strafrechtelijke wetgeving van belang. In het kader van relevantie, zal gekeken worden naar natuur- en handhavingswetten. Hierbij is de opbouw, het doel, en de bevoegdheidstelling van de wetten van belang. Dit geeft inzicht in de mogelijkheden en obstakels voor de handhavers.

In het tweede deel van het literatuuronderzoek, wordt er een theoretisch kader opgesteld op basis van beschikbare theorie omtrent samenwerkingsverbanden. Er wordt gekeken naar de rol van belangen van verschillende partijen in context van samenwerking. Verder wordt er ook gekeken naar welke aspecten belangrijk zijn in het formuleren van een goed werkend samenwerkingsverband. Hiervoor wordt ook gekeken naar reeds bestaande natuurhandhavingssamenwerkingen in Overijssel, en hoe deze verbanden verbeterd kunnen worden. Het tweede deel van het literatuuronderzoek volgde na een serie van oriënteerde gesprekken. Hiervoor is gekozen vanwege de beperkte initiële informatie over de problemen in het buitengebied. Er was nog geen duidelijke indicatie van de concrete problemen in het buitengebied, enkel dat er een probleem gaande was. Daarom was het nodig om naast het eerste deel van literatuuronderzoek meteen praktijkinformatie op te doen. Hieruit volgden de concrete probleemstellingen waar het secundaire literatuuronderzoek op gebaseerd kon worden.

2.2 Interviews

Interviews vormen een groot deel van het onderzoek. Zoals genoemd in hoofdstukken 1 en 2.1, was het nog niet duidelijk waar het probleem omtrent toezicht in het buitengebied lag. Vanwege de grote groep belanghebbende organisaties, is het lastig een duidelijk beeld te krijgen wat ook door alle partijen als daadwerkelijke problemen wordt ondervonden. Afhankelijk van de belangen wegen sommige problemen zwaarder dan anderen. Daarom zijn de interviews onderverdeeld in twee delen: oriënterende gesprekken en onderzoekende interviews. Bij beide onderdelen worden belanghebbenden ondervraagd. Wegens tijdgebrek konden niet alle actieve Boa's in Overijssel geïnterviewd worden, maar om toch een gestructureerd beeld te krijgen, werd een enquête opgesteld die aan de verschillende belanghebbende organisaties is opgestuurd.

Enquête

Tijdens het onderzoek kwam al snel naar voren dat er zich veel verschillende problemen in het buitengebied afspelen. Omdat het BRS niet uniform wordt gebruikt door alle organisaties die zich bezighouden met handhaving in het buitengebied, was het niet mogelijk om het onderzoek uitsluitend op de data van het BRS te baseren. Om een zo goed mogelijk beeld van de toestand in het buitengebied te creëren, zijn er twee enquêtes (Bijlage 1& 2) verstuurd naar alle werkzame Boa's (N=62) in Overijssel.

Enquête 1 (N=62, 58% response rate) richt zich op de ondervonden problematiek in het buitengebied. De vragen zijn gericht op het type waargenomen overtredingen, de toe- of afname ervan, en de middelen waarover de Boa's beschikken om het probleem aan te pakken (uitrusting, samenwerking).

Enquête 2 (N=58, 62% response rate) richt zich op secundaire problemen die de Boa's ondervinden. Hieronder vallen een problematisch opleidingscircuit, een gefragmenteerde permanente her- en bijscholingsopleiding en het gebruik van diverse registratiesystemen.

De resultaten van de enquêtes worden besproken in deel 5.1.

Oriënterende gesprekken

Om een initieel beeld van de problematiek te vormen, werden oriënterende gesprekken gevoerd met de betrokken partijen van SwB. Deze gesprekken hebben op zowel bestuurlijk als uitvoerend niveau plaatsgevonden. De beredenering hierachter was om zowel het doel van beleid als de uitvoering ervan in kaart te brengen. Uit gesprekken met beleidsmedewerkers en Boa's kwamen de eerste indicaties van waar de problemen liggen. Ten eerste ondervinden de Boa's veel obstakels in het uitoefenen en behouden van hun positie. Permanente Her- en Bijscholing (PHB) vormt een grote administratieve druk. Hiernaast is de bijscholing niet specifiek gericht op Domein 2 (groene) Boa's, maar alle soorten Boa's. Dit leidt ertoe dat groene Boa's getoetst worden op onderdelen waar ze in de praktijk niet mee te maken hebben. Naast verschillende andere belemmeringen in de uitvoerende tak van de organisaties, komt het voor dat op hoger niveau samenwerking niet altijd optimaal verloopt. In sommige instanties zijn er goede informele regelingen tussen onderlinge partijen, in anderen is er nauwelijks sprake van communicatie. Op basis van de gesprekken is secundaire literatuur geraadpleegd. De relevantie is gebaseerd op de reeds beschikbaar gestelde informatie, evenals verdere oriënterende gesprekken. Op basis van de oriënterende gesprekken en de geraadpleegde literatuur zijn formele interviewvragen geformuleerd, die vervolgens in verdere interviews gesteld zijn.

Gerichte Interviews

Na het vaststellen van de problematiek in het buitengebied, zijn er verschillende hoofdgroepen geformuleerd. Hiervoor zijn mensen op zowel bestuurlijk als uitvoerend niveau geïnterviewd om onbevooroordeeld te werk te gaan. Hierdoor kan een beter beeld gevormd worden van hoe het beleid zich daadwerkelijk tot de praktijk vertaalt. De verschillende hoofdgroepen zijn als volgt:

Partners Samen werkt beter

- | | | |
|------------------------------|--------------------------------------|--|
| • Provincie Overijssel | • Natuurmonumenten | • VNG Overijssel |
| • Landschap Overijssel | • Overijssels Particulier Grondbezit | • VNO NCW midden |
| • LTO Noord | • RECRON | • Waterschap Drents Overijsselse Delta |
| • Natuur & Milieu Overijssel | • Staatsbosbeheer | • Waterschap Rijn en IJssel |
| • Boerennatuur.nl | | • Waterschap Vechtstromen |

Vanuit *Samen werkt beter* is er aandacht gevraagd voor beter toezicht in het buitengebied. Het signaal werd door alle organisaties erkend. De interviews zijn onder andere gericht op het verifiëren van de noodzaak voor een verbeterde aanpak in het buitengebied, en de vorm die deze aanpak zou moeten krijgen. Aangezien Provincie Overijssel als opdrachtgever fungeert voor dit onderzoek, is de drempel voor het verrichten van interviews bij deze organisatie het laagst. Vanuit de eenheid Natuur en Milieu zijn er meerdere werknemers vanuit verschillende aspecten betrokken bij de T&H in het buitengebied. In combinatie met vertegenwoordiging vanuit de portefeuillehouders van de desbetreffende organisaties, kan er aan de hand van de theorie gekeken worden naar de obstakels die zich voordoen op het gebied van uniforme samenwerking.

Boa's

Uit de oriënterende gesprekken met Boa's kwam naar voren dat ze belemmerd worden in hun uitvoerende functie vanwege verminderde capaciteit en zware bureaucratische druk. Naar eigen zegge zorgt dit voor een obstakel in het uitoefenen van hun functie. Op eigen initiatief zijn op lokaal niveau samenwerkingsverbanden ontstaan tussen Boa's van verschillende opdrachtgevers, ook particulier, en is er regelmatig gezamenlijke actie met politie. Het huidige proces verloopt echter moeizaam en niet uniform, terwijl hier wel behoefte aan is. Op basis van de theorie is er gekeken naar de mogelijkheden om de lokale samenwerkingskracht naar (politie-)regio's te vertalen. De initiële gesprekken hebben tot sterke signalen geleid vanuit de Boa's omtrent onderwerpen zoals bevoegdheid, PHB en politiesamenwerkingen. Om deze gevoelens 'hard' te maken, werd een enquête opgesteld voor alle Overijsselse Boa's omtrent de problematiek van het buitengebied.

Provincie Noord-Brabant

Het thema van handhaving in het buitengebied speelt niet alleen in Overijssel. Al in 2008 kwam provincie Noord-Brabant met het project ‘Samen sterk in het buitengebied’ (Provincie Noord-Brabant, 2008). In dit project zijn meerdere partijen samengekomen om T&H te verbeteren. Deze *bottom-up* benadering komt ook vaak voor op lokaal niveau in Gelderland en Overijssel. Hieruit ontstaat dan ook de aanleiding om provincie Noord-Brabant te benaderen over hun ondernomen acties omtrent handhaving in het buitengebied. Op basis van positieve signalen van verschillende Overijsselse Boa’s over het Brabants initiatief, Samen Sterk in Brabant (SSiB), is er genoeg aanleiding om het proces te analyseren dat de Provincie Noord-Brabant doorlopen heeft om tot de netwerkorganisatie SSiB te komen. Het proces komt overeen met de theorie zoals in Hoofdstuk 3.3 beschreven staat. Dit biedt een vertaling van de theoretische benadering naar de praktijk.

Tussenconclusie

De problemen met toezicht en handhaving in het buitengebied worden door veel verschillende partijen ervaren. Van de Boa’s in het veld tot provinciale natuurorganisaties zijn er veel belangen waar rekening mee gehouden moet worden. Om een haalbare oplossing te formuleren voor de opgave in het buitengebied, is het essentieel dat er hiervoor draagvlak bestaat. Daarom is het noodzakelijk om de belangen van bestuurlijk tot operationeel niveau mee te nemen. Dit betekent dat het onderzoek zich richt op samenwerkingsfactoren die essentieel zijn voor het versterken van de gezamenlijke toezicht en handhaving in het buitengebied.

3. Theoretisch Kader

Het theoretisch kader richt zich op verschillende theorieën die relevant zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Een groot element van de problematiek is het veelvoud van belanghebbende organisaties, handhavende BoA's en lokale initiatieven. Aangezien er veel verschillende organisaties betrokken zijn, is er behoefte aan een gestructureerde oplossing die voldoet aan de uiteenlopende belangen. Om een goede aanpak hiervoor te ontwikkelen, zijn netwerk- en organisatiemanagementtheorie van belang. Met een sterke theoretische basis, kan het onderzoek gericht te werk gaan om een goed alternatief voor te stellen.

3.1 Network Governance

Volgens O'Toole & Meier (1999) zijn er verschillende modellen van toepassing op de bestuurlijke structuur. Deze structuren zijn: hiërarchie, netwerk, en management. Een hoofdkenmerk van een hiërarchische structuur is de noodzaak van een formele bevoegdheid waaraan voldaan moet worden. De structuur stelt een duidelijke relatie tussen leidinggevende en ondergeschikte. De hiërarchische structuur zorgt voor stabiliteit omtrent routines, informatie, normen en waarden, en draagvlak van de institutie (O'Toole & Meier, 1999, p. 508).

Door het theoretische hiërarchiemodel in de context van de moderne overheid te plaatsen, wordt het zichtbaar hoe de traditionele hiërarchische structuur steeds meer in de achtergrond speelt. Publieke programma's of projecten worden nog wel geïnitieerd door overheden, maar wel in samenwerkingsverband met meerdere organisaties en andere overheden. O'Toole & Meier nemen deze notie dan ook als basis voor hun definitie van het netwerkconcept: Patronen van twee of meerdere units, waarbij niet alle belangrijke componenten onder één hiërarchisch gestructureerd orgaan vallen, zijn netwerken (O'Toole & Meier, 1999, pp. 508-509). Netwerken zijn uiterst gevarieerd en complex. Dit ligt aan het feit dat er meerdere organisaties betrokken kunnen zijn, met elk een eigen netwerk aan werknemers die ook betrokken zijn in het netwerk. De complexiteit zorgt er vanuit een bestuurlijk perspectief voor, dat het management van een netwerk een Herculesonderneming is.

O'Toole & Meier gaan dieper op het netwerkconcept in. De nadruk ligt op een specifiek type netwerk: netwerken die niet formeel vastliggen, maar in een staat van ontwikkeling zijn vanwege de introductie van een nieuw beleid of een verandering van de context waarin het netwerk opereert (O'Toole & Meier, 1999, p. 509). Deze vorm van netwerken komen veelvuldig voor in de wereld van openbaar bestuur. Ze zijn in grote mate flexibel van structuur waardoor ze in het algemeen over een betere capaciteit en actiebekwaamheid beschikken. Hier staat tegenover dat de onderlinge relaties, verantwoordelijkheden en informatie vaak onduidelijk zijn. Dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn.

Goed gestructureerde netwerken bestaan. Dit zijn zogenoemde “Iron Triangles” waarbij agentschappen, belangengroepen, en wetgevende comités over een goed, onafhankelijk samenwerkingsverband beschikken. Deze vorm van netwerken vormt het compromis tussen de hiërarchische en volledige netwerkstructuren. Considine et Lewis (2003, p. 132) illustreren echter het beeld dat de netwerkstructuur maatschappelijke vraagstukken beter kan aanpakken wegens het multisectoriale aspect van een netwerk. Dit standpunt wordt benadrukt door Giddens (1998, p. 100) waarin hij duidelijk maakt dat de synergie van publiek-private samenwerking een positief effect op de maatschappij heeft. De opkomst van de netwerkstructuur in het openbaar bestuur lijkt nu ook meer de norm te zijn geworden ten koste van de meer traditionele vormen (Considine & Lewis, 2003, p. 138). Hoewel het moeilijk is om een complex netwerk te managen, kan door middel van gezamenlijke normen, gemeenschappelijke routines, en standaardisatie een zekere mate van stabiliteit ontstaan (O'Toole & Meier, 1999, p. 523). Met het in kaart brengen van de huidige netwerkstructuur binnen Overijssel, de deelnemende organisaties van *Samen werkt beter*, en verdere betrokken partijen, kan gekeken worden naar de tekortkomingen van de huidige managementstructuur, en een efficiëntere methode worden voorgesteld. Op basis van de theorie van O'Toole en Meier, wordt er voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen gekeken naar de mogelijkheden die het netwerk van *Samen werkt beter* kan bieden. Ter formulering van deze antwoorden wordt er dieper op de theorie van 'network governance' ingegaan, om zo een beter inzicht te krijgen in hun efficiëntie, en de factoren die de efficiëntie beïnvloeden.

Waar *new public management* een vertaling van management van de private sector naar de publieke was, richt *networkgovernance* zich op een faciliterende en coördinerende rol op het gebied van beleidsvorming (Klijn & Koppenjan, 2000, p. 2). *Network governance* werd hevig bekritiseerd op basis van een zwakke theoretische fundering en de onmogelijkheid om ex ante evaluatiecriteria te formuleren. Dit zorgt ervoor dat het moeilijker is om een netwerk goed te doorgronden en de zwakheden te vinden en aan te pakken. Klijn en Koppenjan (2000) richten zich dan ook op het vastleggen van de theoretische fundering. Hieruit volgt dat netwerktheorie een samensmelting is van de *bottom-up approach* en literatuur over intergouvernementele relaties. Deze theorieën vormen de basis van het beleidsproces in netwerkmanagement. Hiermee gaan onafhankelijke partijen interacties met elkaar aan, om een strategie te ontwikkelen voor een complexe opgave. Het samenkomen van verschillende partijen zorgt voor een verhoging van de capaciteit, waardoor het behalen van de opgave mogelijk is. Hieruit volgt ook dat de organisaties van elkaar afhankelijk worden om de strategieën in stand te houden.

De samenwerking tussen publieke en private partners is te verdelen in twee benaderingen: *Top-down* en *Bottom-up*. *Top-down* richt zich op ontwikkelingen die ontstaan op overheidsniveau en vervolgens geïmplementeerd worden op lagere niveaus. *Bottom-up* beschrijft de vrijwillige samenwerking tussen organisaties waar overheidsinstanties zich vervolgens bij aansluiten.

Of de *top-down*- of juist de *bottom-up* benadering voor een geslaagde samenwerking zorgt, hangt af van de situatie. Eckerberg et al. (2015, p. 209) beargumenteren in hun artikel dat de keuze tussen *top-down* en *bottom-up* op basis van drie speerpunten bepaald kan worden: *Actie*, *Organisatie* en *Beleid*. Hierbij moet gekeken worden naar wat organisaties kunnen ondernemen, hoe flexibel de organisatie van een organisatie is, en de capaciteit die er is om een duidelijk beleid te vormen. Op basis van een analyse van Magerum (2008) waarbij speciaal aandacht is besteed aan de rol van overheidsinstanties in de *top-down*- en *bottom-up* benaderingen, is er een overwegend faciliterende rol weggelegd voor de overheid. Hieruit volgt dat er een focus moet liggen op uniforme integratie van goedwerkende initiatieven vanuit de coördinatie van de overheidsorganisaties. Naast de betrokkenheid van overheidsinstanties, zijn er ook implicaties voor de betrokken partijen zelf. De partijen moeten met elkaar afstemmen wat hun belangen, structuur en afspraken onderling zouden zijn als ze gaan samenwerken. Dit koppelt terug naar de drie speerpunten van Eckerberg et al. (2015, p. 290). Hiernaast moet ook het besef er zijn dat overheidsinstanties een faciliterende, en soms noodzakelijke rol hierin spelen.

Met een beter perspectief van de *top-down*- en *bottom-up* benaderingen van netwerkontwikkeling, kan er voortgebouwd worden naar beleidsnetwerken. Deze strategische benadering van maatschappelijke problemen, zorgt ervoor dat er verschillende interacties ontstaan tussen deelnemende partijen. Deze interacties zijn bijvoorbeeld afspraken over materialen en mankracht, maar kunnen ook betrekking hebben op legale bevoegdheden. Zeker in de publieke omgeving is het van belang deze afspraken zorgvuldig te formuleren en vervolgens te implementeren. De beleidsontwikkeling in netwerken moet dan ook gezien worden als een collectief van interacties tussen onafhankelijke partijen, die op vrijwillige basis afspraken maken om vervolgens samen een maatschappelijk vraagstuk aan te pakken. Er wordt in de praktijk actief gebruik gemaakt van deze vorm van netwerk theorie in Nederlandse beleidsvorming. Ondanks meerdere initiatieven, zijn er nog steeds uitdagingen om van de vastgeroeste routines af te wijken. De initiële resistentie van betrokken partijen kan het slagen van netwerkacties tegenwerken.

Netwerkstructuren

Voortbouwend op de theorie van *network governance*, zijn er theorieën over het optimaal functioneren van netwerken. Provan & Kenis (2007) differentiëren drie verschillende netwerkstructuren: *Participant Governed Network* (PGN), *Lead Organisation Governed* (LOG) en *Network Administrative Organisation* (NAO). Deze structuren werken in combinatie met vier condities: vertrouwen, aantal netwerkleiden, overeenstemmingsgehalte en netwerkadministratie. De theorie is dat een combinatie van de juiste variabelen en netwerkstructuur het netwerk efficiënt zou opereren. Zie tabel 1 hieronder voor de combinaties van variabelen en netwerkstructuren op basis van de theorie van Provan & Kenis.

Een netwerk met een andere combinatie tussen structuur en condities zou niet optimaal kunnen opereren. Een gerichte *network governance* leidt tot een betere effectiviteit. De effectiviteit van een netwerk wordt bepaald door de gradatie waarin positieve resultaten worden behaald met behulp van een netwerk, die niet behaald zouden kunnen worden door een individuele organisatie (Provan & Kenis, 2007, p. 230). Provan en Kenis (2007, p. 233) hebben op dit gebied drie netwerkmodellen opgesteld. Op basis van deze theorie kan het netwerk van *Samen werkt Beter* geëvalueerd worden en kan hun efficiëntie vastgesteld worden.

Netwerkmodel	Vertrouwen	Netwerkliden	Overeenstemming	Netwerkadministratie
PGN	Hoge concentratie	Weinig	Hoog	Laag
LOG	Lage concentratie, hoofdzakelijk bij <i>leadorganisation</i>	Gemiddeld	Gemiddeld laag	Gemiddeld
NAO	Gemiddelde concentratie	Gemiddeld tot veel	Gemiddeld hoog	Hoog

Tabel 1: Theoretische Netwerksvormen Tabel o.b.v. Provan et Kenis, 2007, p.237

Participant-Governed Networks (PGN)

Deze meest voorkomende vorm van *network governance* heeft geen duidelijke organisatie die het netwerk aanstuurt. In deze netwerkvorm vindt formele samenwerking plaats in de vorm van reguliere bijeenkomsten, en meer informeel als ongecoördineerde acties. De verantwoordelijkheden van het interne netwerkstelsel vallen op de schouders van alle deelnemende organisaties. In PGN's is er sprake van een symmetrische machtsverhouding van de participerende organisaties. Dit brengt met zich mee dat de organisaties tot elkaar veroordeeld zijn: alleen door daadwerkelijke inzet van alle partijen op gelijke basis, kunnen de doelen van het netwerk behaald worden (Provan & Kenis, 2007, p. 234).

Lead Organization-Governed Networks (LOG)

Ondanks de opkomst van de pluralistische samenwerking in *new public management*, vormt de LOG een monistisch tegenbeeld van gedecentraliseerde netwerken. In deze netwerkstructuur is er een duidelijk verschil tussen de machtsverhoudingen van de participerende organisaties. Een verticale machtsverhoudingsvariant is meer van toepassing in de private sector. Hier hebben de deelnemende partijen duidelijke machtsverschillen, voornamelijk uitgedrukt in de financiële middelen van de organisaties. Relevant voor het onderzoek is de horizontale variant: hierbij heeft een van de organisaties relatief meer legitimiteit en middelen. Deze organisatie verkrijgt een *key position*, waardoor het een netwerk leidende functie bemachtigt. Deze variant komt meer voor in de publieke sector. In LOG worden de netwerkactiviteiten en besluiten gecoördineerd door de *lead organisation*. Deze organisatie neemt ook een faciliterende rol aan tegenover de andere betrokken organisaties (Provan & Kenis, 2007, p. 235).

Network Administrative Organization (NAO)

Als een derde vorm van netwerkstructuur, leggen Provan en Kenis (2007, pp. 236-237) de *netwerk administratieve organisatie* (NAO) uit. Vergelijkbaar met het LOG-model, neemt een NAO de verantwoordelijkheid voor coördinerende en administratieve taken. Het verschil met de LOG is dat de NAO als een externe partij onderdeel van het netwerk is. De NAO limiteert zich uitsluitend tot de ondersteuning van het netwerk. NAO's variëren in schaal, ze kunnen plaatsvinden in de vorm van een enkel individu, tot een volledige organisatie. Het voordeel van een NAO die als een formele organisatie opereert, is de toegevoegde legitimiteit van de NAO. Met een formele positie in het netwerk kan een NAO effectiever met complexe netwerkuitdagingen omgaan of sneller acties opzetten. Gouvernemente NAO's worden meestal gelijktijdig met het opzetten van het netwerk ontwikkeld, ter stimulans van de efficiëntere financiering en netwerkontwikkeling en voor het vaststellen van netwerkdoelen.

Netwerk Effectiviteit

Op basis van de interne rapporten en initiële gesprekken blijken twee vervlochten netwerken te bestaan die zich bezighouden met toezicht en handhaving in het buitengebied. In het eerste netwerk zijn Boa's de belangrijkste betrokkenen. Zij zijn de daadwerkelijke handhavers in het veld. Dit doen ze echter niet alleen. In de meeste gevallen bouwt de Boa een sterk lokaal netwerk op met grondeigenaren, lokale organisaties die actief zijn in het buitengebied (recreatie, vrijetijdseconomie) en andere Boa's in en om hun gebied. Naast het lokale netwerk van de Boa's, is er het netwerk van reeds samenwerkende organisaties die verbonden zijn aan het natuurbeheer. Vanuit *Samen werkt beter* zijn reeds 15 organisaties bijeengekomen die zich samen inzetten voor de economie en ecologie. Dit samenwerkingsverband staat omschreven als gelijkwaardige partners en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid (Provincie Overijssel, 2018). Op basis hiervan, zou *Samen werkt beter* in de PGN-structuur passen. Met het oog op het optimaliseren van de netwerkstructuur voor het verbeteren van toezicht en handhaving in het buitengebied, is het belangrijk om de huidige netwerkstructuren te evalueren. De effectiviteit van netwerken kan op basis van hun structuur en condities (zie Tabel 1, p.15) bepaald worden door op verschillende niveaus te evalueren: *gemeenschapsniveau*, *netwerkniveau*, en *organisatorisch niveau*. Per niveau zijn er verschillende evaluatiecriteria opgesteld (Provan & Milward, 1999). De evaluatie van netwerken op drie niveaus zorgt ervoor dat de verschillende perspectieven van netwerkeffectiviteit worden meegenomen in de evaluatie van het netwerk. Deze driedelige benadering is noodzakelijk vanwege de verschillende perspectieven van de betrokken partijen over wat het netwerk voor hen betekent. Op basis van evaluatie van netwerkeffectiviteit, kunnen de zwakke condities aan het licht gebracht worden. Door middel van een evaluatie wordt het duidelijk of er sprake is van een mogelijke verkeerde netwerkstructuur in verhouding tot de condities zou.

Gemeenschapsniveau

Op gemeenschappelijk niveau wordt de effectiviteit van het netwerk bepaald door de beoogde doelgroep(en) van het netwerk. Het problematische van evaluatie op gemeenschapsniveau is de bepaling van de gemeenschap. Een netwerk kan op directe, maar ook indirecte manieren te werk gaan, waardoor de perceptie en werkelijkheid van effectiviteit kunnen verschillen (Provan & Milward, 1999, p. 416). Wil een netwerk door de gemeenschap als effectief worden geacht, dan zal deze moeten voldoen aan de behoeftes en verwachtingen van de gemeenschap. Het is moeilijk om aan deze verwachtingen te voldoen op basis van hoe netwerken principieel werken: netwerkliden komen vaak samen omdat ze gemeenschappelijke problemen hebben en onvoldoende middelen om deze individueel effectief op te lossen. Echter, voordat een netwerk tot de precieze invulling komt van hoe het probleem opgelost moet worden en welke netwerkliden een bepaalde bijdrage moeten leveren, moet er een intern compromis gesloten worden. Op basis van de gesloten compromissen wordt maar een beperkt aantal van de behoeftes van de gemeenschap beantwoord, namelijk degenen die het meeste draagvlak hebben (Provan & Milward, 1999, p. 417).

Netwerkniveau

Een netwerk is de samenwerking tussen verschillende, zelfstandige organisaties. Om effectief samen te werken, moeten de initieel autonome organisaties overgaan tot een goed gecoördineerd collectief. Ter waarborging van de effectiviteit, is het wenselijk dat het netwerkonderhoud (logistieke planning, agendering en administratieve transactiekosten) wordt gedaan door een aparte NAO. Hoe meer het netwerk uitgroeit, hoe meer coördinerende en administratieve druk op de deelnemende organisaties komt te staan. Om deze toenemende druk op de organisaties op te vangen, is de komst van een NOA belangrijk. De effectiviteit van het netwerk zit niet alleen in de efficiëntie van het interne netwerk, het zijn ook de diensten die het netwerk kan aanbieden die de behoeftes en noodzaken van de doelgroep tegemoetkomen (Provan & Milward, 1999, p. 418). Op netwerkniveau vindt de evaluatie voornamelijk plaats op basis van het verzamelen en overdragen van kennis ten behoeve van de netwerkopgave.

Organisatorisch niveau

Zoals hiervoor genoemd, bestaan netwerken uit autonome organisaties. Deze organisaties zijn in bepaalde mate gedreven door eigenbelang. Deelname aan netwerken wordt overwogen vanuit de gedachtegang: “wat kan het netwerk voor mijn organisatie betekenen?” (Provan & Milward, 1999, p. 420). De betekenis van een netwerk voor een organisatie kan bepaald worden op basis van vier basiscriteria: de verwerving van middelen, de verlaging van kosten, het versterken van legitimiteit en de winst voor eigen organisatie. Door het versterken van het netwerk, kan een netwerk beter scoren op de basiscriteria, en worden de posities van de betrokken partijen in het netwerk organisatorisch versterkt.

Op basis van de theorie zal een analyse van het netwerk van *Samen werkt Beter* plaatsvinden. Hierbij zullen de netwerkstructuur en condities geëvalueerd worden door de netwerkeffectiviteit te meten. Om de netwerkeffectiviteit te meten zal een interviewprotocol worden opgesteld op basis van de theorie van Provan & Milward (1999) (zie 4.2). Op basis van de resultaten van de netwerkefficiëntie, structuur en condities van *Samen werkt Beter*, zal een benadering van een mogelijke netwerkoplossing voor het buitengebied worden voorgesteld (zie 6.2).

4. Methodologie

Om de eerste twee onderzoeksvragen te beantwoorden (“Hoe is de groene handhaving in het buitengebied formeel geregeld?” en “Hoe functioneert de handhaving in het buitengebied in de praktijk?”) is er gekeken naar de operationele obstakels die de Boa’s ondervinden. Door in kaart te brengen wat de wettelijke taken voor de Provincie Overijssel, TBO’s en de bevoegdheden voor domein II bijzonder opsporingsambtenaren zijn, is er antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag. Hiervoor werd er gekeken naar het organisatorisch beleid waaronder de Boa’s bij hun werkgever werken en de wettelijke basis voor hun handhavingsbevoegdheid. Door middel van een interviewprotocol gericht aan de Boa’s, is duidelijk gemaakt wat er zich in de praktijk afspeelt. Hiermee is een antwoord geformuleerd op de tweede onderzoeksvraag.

4.1 Interview Boa’s Problematiek

Om de derde onderzoeksvraag (“Welke factoren zijn van invloed op de samenwerking tussen de betrokken partijen en wat zijn de gevolgen voor toezicht en handhaving?”) te beantwoorden, is op basis van de *network governance* theorie gewerkt. Op basis van de theorie is gekozen om te kijken naar de mogelijke voordelen van een netwerkconstructie, ten behoeve van de toezicht en handhaving capaciteit. Als basis voor de netwerkconstructie wordt gekeken worden naar hoe *Samen werkt beter* zich als netwerk hiervoor leent. Vanwege de dubbele insteek van het netwerk (economie en ecologie) kan het zijn dat het minder efficiënt is ten opzichte van een netwerk gericht op enkel ecologie. Om te bepalen of *Samen werkt beter* een efficiënt netwerk vormt om de problematiek in het buitengebied aan te pakken, zijn op basis van Provan en Milward (1999) evaluatiecriteria geformuleerd. Vervolgens zijn interviewvragen geformuleerd op basis van deze evaluatiecriteria. Deze vragen zijn gesteld aan de vertegenwoordigers van de netwerkpartners van *Samen werkt beter*. Door op drie verschillende niveaus efficiëntie te beoordelen (gemeenschappelijk, netwerkmatig, organisationeel), wordt er een indruk van de efficiëntie van het netwerk geformuleerd. Op basis van de interviews zal ook naar voren komen welke variabelen (omstandigheden of structuur) de samenwerkingskracht tussen de netwerkliden bevorderen of belemmeren.

1. Hoeveel Boa's zijn er werkzaam in uw organisatie?
2. Hoe groot is het terrein waarvoor u verantwoordelijk bent?
3. Wij hebben gehoord dat het aantal meldingen toeneemt in het buitengebied, dit kunnen wij echter niet terugzien. Klopt dit? En zo ja, welk type meldingen nemen volgens/voor u toe?
 - a. Meldt u dit consequent?
 - b. Aan wie?
 - c. Wordt er actie op ondernomen?
4. Op basis van onderzoek naar ondermijning in het buitengebied kwamen recreatieparken, leegstaande agrarische bedrijven en afgelegen plaatsen in het buitengebied naar voren als risicogebieden voor criminele activiteiten. Herkent u dit beeld?
5. Welke operationele beperkingen ondervindt u in de praktijk?
 - a. Legale beperkingen?
 - b. Praktische beperkingen?
 - i. Te weinig mankracht o.i.d.?
 - ii. Te weinig/slecht materiaal?
 - c. Zijn er genoeg Boa's?
 - i. Hoe is de werkdruk?
 - ii. Hoe is de opleiding?
 - iii. Hoe is de bijspijkerscursus?
6. U werkt als Boa vaak samen met andere partijen. Hoe is uw samenwerking met de volgende partijen en waar is er ruimte voor verbetering?
 - a. Gemeente?
 - b. Provincie?
 - c. Politie?
 - d. Boeren?
 - e. Waterschappen?
7. Is er een wens van de natuureigenaren om samen toezicht te houden? Om samen prioriteiten te stellen op het gebied van toezicht, en hiermee samen bepaalde problemen aan te pakken?

Ter beantwoording van de vierde, tevens laatste, onderzoeksvraag ("Welke stappen kunnen ondernomen worden vanuit de betrokken organisaties omtrent de problematiek in het buitengebied, om de belangen tegemoet te komen en de toezicht en handhaving in het buitengebied te verbeteren?") worden de deelantwoorden van de vorige onderzoeksvragen meegenomen. Op basis van de gebieden waarin de Boa's geconfronteerd worden met een handhavingstekort (vragen 1 en 2), wordt er gekeken wat het netwerk van *Samen werkt beter* voor de opgave kan betekenen. Dit gebeurt op basis van de netwerkanalyse (Provan & Milward, 1999). Uit de analyse en interviews kunnen vervolgens de factoren die het meest van belang zijn, gebruikt worden ter beantwoording van onderzoeksvraag 3.

4.2 Interview *Samen werkt beter*

Samen werkt Beter is een netwerk van 15 partners dat in 2013 tot stand is gekomen met het akkoord “Ruimte geven aan de versterking van de economie en de ecologie in Overijssel”. Het netwerk ziet de ontwikkeling van een toekomstbestendige inrichting en beheer van het landelijk gebied als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Op basis van een dynamische, actuele agenda maakt het netwerk zich samen sterk voor nieuwe ontwikkelingen, inzichten en initiatieven.

Om de toegenomen problematiek in het buitengebied aan te kunnen, wordt momenteel onderzoek gedaan naar de mate waarin het netwerk van *Samen werkt beter* deze aanpak goed ondersteunt. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de theorie van Provan en Milward (1999) die zich richt op het evalueren van de effectiviteit van een netwerk. De evaluatie vindt plaats op drie verschillende netwerkniveaus: *gemeenschapsniveau*, *netwerkniveau*, en *organisatorisch niveau*. Hiermee wordt het netwerk beoordeeld vanuit het perspectief van gebruikers (gemeenschap), de onderlinge samenwerkingsrelaties (netwerk) en de deelnemende organisaties (organisatie). Op basis van deze netwerkevaluatie worden de knelpunten van het netwerk in kaart gebracht en kunnen eventuele verbeterpunten worden benoemd.

Gemeenschapsniveau heeft betrekking op degenen waar het netwerk voor werkt. In het kader van het onderzoek gaat het hier om de Boa's die in dienst zijn van de terreinbeherende netwerkpartners: Landschap Overijssel, Natuurmonumenten, Overijssels Particulier Grondbezit (OPG), LTO Noord, Provincie Overijssel, Staatsbosbeheer en Waterschappen Drents, Rijn en IJssel, en Vechtstromen. Hier is een onderverdeling te maken tussen Boa's in dienst van een terreinbeherende organisatie (TBO) en Boa's in dienst bij particulieren.

Op basis van het theoretisch kader (Provan & Milward, 1999) dient de evaluatie te kijken naar de kosten en baten voor de gemeenschap, de mate van belevenis van de gemeenschap dat het probleem wordt aangepakt door het netwerk, en de mate waarin het netwerk zich leent voor de belangen van de gemeenschap. In het kader van de problematiek in het buitengebied, bestaat de gemeenschap uit de Boa's die in dienst zijn bij de TBO's en particulieren in Overijssel. Om een duidelijk beeld van de Boa-gemeenschap te formuleren, zijn alle partners van *Samen werkt beter* die Boa's in direct dienstverband hebben, benaderd met deze vragen. Om geen eenzijdig beeld te creëren is minstens één Boa per organisatie ondervraagd. Om te kijken hoe goed *Samen werkt beter* opties biedt voor de Boa's om de problematiek in het buitengebied aan te pakken, zijn de volgende vragen opgesteld:

A. Interview met Boa's (gemeenschap)

Uw organisatie is betrokken bij het samenwerkingsverband *Samen werkt beter*. Dit netwerk leent zich ter ontwikkeling, versterking en coördinatie van middelen, op basis van een actuele agenda. Ze zetten zich in voor het ontwikkelen van duurzaam natuurbeheer.

1. Werkt u als Boa's samen met verschillende organisaties uit het *Samen werkt beter* netwerk?
2. Op welke manieren werkt u samen met de organisaties?
 - 2.1 Informatie-uitwisseling
 - 2.2 Gezamenlijke acties coördineren
 - 2.3 Lokaal handhavingssplan opstellen
3. Welke ondersteuning (diensten) biedt *Samen werkt beter* u? Welke zou u graag bij/anders willen?
4. Hoe ervaart u deze samenwerking? (Tevredenheid samenwerkingskwaliteit)
5. Leverde *Samen werkt beter* een bijdrage aan de totstandkoming van deze samenwerking, of had de samenwerking ook zonder het netwerk plaatsgevonden?
6. Naar uw gevoel, levert de samenwerking meer baten (toename toezicht/handhavingscapaciteit) of kosten (administratie, coördinatie) op?
7. Zijn de terreineigenaren tevreden over de ontstaande samenwerkingsverbanden tussen de Boa's van de *Samen werkt beter*-organisaties?

Netwerkniveau heeft betrekking op de mate waarin het netwerk bijdraagt aan de gezamenlijke vertegenwoordiging van netwerkpartners en aan hun gezamenlijke daadkracht en legitimiteit. Om de effectiviteit van het netwerk goed te beoordelen, wordt er aanbevolen om naar de diensten en mogelijkheden te kijken die het netwerk biedt ten behoeve van de gedeelde belangen (Provan & Milward, 1999, p. 418). De lijst van welke diensten geboden worden en de gewenste lijst van geboden diensten is een subjectieve kwestie. Deze lijst wordt meestal informeel ontwikkeld, maar dient opgesteld te worden op basis van de input van de experts van de gemeenschap (Provan & Milward, 1999, p. 418) (Reeds opgenomen in vragen: gemeenschap). Tenslotte wordt aanbevolen om de connecties tussen de netwerkliden zelf te analyseren. Hiervoor wordt gekeken naar *multiplexity*, ofwel de meervoudige manieren waarop de netwerkliden met elkaar verbonden zijn. Dit kan door middel van verschillende samenwerkingsprogramma's, informatie-uitwisselingen en hoe de samenwerking administratief is vastgelegd.

De analyse van het **organisatorisch niveau** kijkt naar hoe het netwerk bijdraagt aan het functioneren van de deelnemende organisaties. Een netwerk draagt bij aan de besteedbare middelen en legitimiteit en verlaagt de kosten van ondernemingen. De coördinatie tussen de netwerkpartners zorgt ervoor dat de organisaties doelmatiger kunnen inzetten op de gedeelde belangen. Hiermee kunnen gelijkaardige organisaties hun middelen bundelen, efficiënter te werk gaan, en kosten besparen. Op basis van de netwerksefficiëntietheorie (Provan & Milward, 1999, pp. 417-419) zijn de volgende vragen opgesteld om per netwerkpartner te bepalen welke onderlinge relaties er in de praktijk plaatsvinden (netwerkniveau), wat de achterliggende administratieve coördinatie hiervan is (organisatieniveau) en in welke mate de diensten die het netwerk van *Samen werkt beter* iets kunnen betekenen voor de problematiek in het buitengebied. Deze vragen zijn gesteld aan alle partners van *Samen werkt beter*.

B. Interview met vertegenwoordiging/bestuur *Samen werkt beter*

In het kader van de problematiek in het buitengebied wordt er gekeken naar het netwerk van *Samen werkt beter* en hoe het zich leent voor de verbetering van de toezicht en handhaving in het buitengebied. In 2013 heeft u het akkoord van *Samen werkt beter* ondertekend, en bent daarmee officieel deel van het netwerk geworden.

1. Waarom heeft u, als organisatie, het besluit genomen om deel te nemen aan *Samen werkt beter*?
 - 1.1 Winst voor eigen organisatie? (Informatie/financiën/ agendering)
 - 1.2 Winst op gebied van capaciteit? (FTE)
2. Welke voorwaarden/ afspraken waren voor uw organisatie van belang bij de totstandkoming van het akkoord?
 - 2.1 Heeft u het idee dat het akkoord een goede afstemming is geweest van de gedeelde belangen van de leden?
 - 2.2 Een netwerk vergt veel administratie en coördinatie, hoe zijn deze taken binnen SwB verdeeld?
 - 2.3 Hoe dragen andere partners bij aan het netwerk (info, financiën, faciliteiten)
 - 2.4 Heeft het idee dat alle partijen genoeg (kunnen) bijdragen aan de buitengebied opgave?
 - 2.5 Bent u tevreden met het netwerk van SwB?
 - 2.6 Gelooft u dat SwB zich goed leent voor de problematiek in het buitengebied aan te pakken?
3. Op welke manieren biedt *Samen werkt beter* nieuwe, of betere mogelijkheden dan (uw organisatie) hiervoor had?
 - 3.1 Heeft SwB bijgedragen aan het uitwisselen van informatie?
4. Provincie Overijssel heeft een tweedelige rol (punt 8 akkoord). Ervaart uw organisatie dat Provincie Overijssel hierdoor een sterkere partner in SwB is? Of heeft u het idee dat alle partijen zich op gelijke voet begeven? (LOG of PGN?)

Netwerkevaluatie tabel

	Betrokken partijen	Evaluatie criteria	Vraag nummer
Gemeenschapsniveau	Politici Investerders Boa's Burgers	(Hoge) kwaliteit dienstverlening ervaren door gemeenschapsleden.	A. 4, 5, 7
		(Ervaren) welvaartsverbetering leden gemeenschap door (publieke) dienstverlening netwerk;	A. 5, 6
		Kosten/baten netwerk voor de (lokale) gemeenschap;	A. 5, 6
		Belangenafweging en beoordeling dienstverlening door verschillende stakeholders (cliëntvertegenwoordiging, ondernemersvereniging, politici/bestuurders, publieke opinie en burgers).	A. 3, 4, 5
Netwerkniveau	Investerders NAO's Netwerkliden Vertegenwoordigers	Reikwijdte van verleende diensten;	B. 2, 3-3.1
		Vermijden van doublures in dienstverlening;	B. 1, 2
		Intensiteit hulpbronnuitwisseling tussen leden van het netwerk;	B. 3.1
		Meer banden tussen leden netwerk binnen netwerk;	B. 3
		Ontwikkeling en onderhoud van het netwerk door instelling van een netwerkadministratie als centrale rol in organisatie netwerk (al dan niet met sturingsrol);	B. 2.2
		Coördinatie en afstemming van taken dienstverlening tussen leden netwerk;	A. 2-2.3 B. 2, 2.1
		Kosten van onderhoud netwerken;	B. 2.2-2.3
		<i>Commitment</i> en naleving door leden netwerk van (collectieve) netwerkdoelstellingen;	B. 2.3-2.4
		Functioneren centrale netwerkorganisatie (bijvoorbeeld in communicatie en verrekening kosten/baten tussen leden netwerk);	B. 2-2.4
		Financiering en (formeel) regulering (met juridische grondslag) van netwerk.	B. 2.2-2.3
Organisatorisch niveau	Bestuur Organisaties Organisatie werknemers	Tevredenheid leden netwerk met functioneren netwerk.	B. 2.5-2.6
		Redenen waarom leden lid van netwerk zijn (overlevingsdrang, verbeterde legitimiteit);	B. 1
		Verbeterde toegang tot hulpbronnen/geld;	B. 1.1
		Verlaging kosten zelfstandige dienstverlening	B. 1.1
		Toegang tot bepaalde vormen van dienstverlening die organisaties zelf niet in huis hebben;	B. 1.2
		Betere afstemming met andere partijen die relevant zijn voor verbetering dienstverlening (potentiële netwerkpartners)	B. 1.1

Tabel 2 o.b.v. Table (Provan & Milward, 2001)

5. Resultaten

Met de analyse worden antwoorden geformuleerd op de gestelde onderzoeksvragen. Het eerste onderdeel gaat over de Boa's en hun werkzaamheden, speciaal kijkend naar de formele regeling en wat de praktijkervaring leert. Dit onderdeel van de analyse is uitgevoerd aan de hand van wetsteksten en een interviewprotocol met de Boa's in Overijssel. Hiermee worden de eerste twee onderzoeksvragen beantwoord. Het volgende onderdeel (5.2) richt zich op de derde onderzoeksvraag. Hierbij wordt het netwerk van *Samen werkt beter* geanalyseerd op basis van de interviews met haar leden. Het doel van de analyse is de belangrijkste factoren op het gebied van geslaagde samenwerking te bepalen voor elk niveau van het netwerk. De verkregen factoren vormen de basis voor de beantwoording van de slotvraag van het onderzoek.

5.1 Boa's

Formeel

Door naar de formele regelingen te kijken die betrekking hebben op de Boa kan een duidelijk beeld geschetst worden van de betrokken partijen op wie de wet- en regelgeving van toepassing is en van degenen die de wet- en regelgeving uitvoeren. Dit geeft inzicht in de officiële rollen van de betrokken partijen en hun respectievelijke verantwoordelijkheden. Door de beleidsregels van de Domein II Boa's te analyseren, kunnen knelpunten in de handhavingwet kenbaar gemaakt worden.

Een Boa wordt geacht om de uitvoering en de handhaving na te leven van met name bijzondere wetgeving en verordeningen van provincies, gemeenten en waterschappen. De Boa is in dienst bij een scala aan publiekrechtelijke en aan een beperkt aantal privaatrechtelijke organisaties (Justitie, 2017). Als hoofdprioriteit is een Boa belast met de opsporing van (economische) milieudelicten. De milieu-Boa is doorgaans primair toezichthouder op grond van een of meer milieuwetten en treedt wanneer nodig op als opsporingsambtenaar. Daarom vervullen de meeste milieu-Boa's een schakelfunctie tussen het bestuur, particuliere organisaties, het OM (i.c. het Functioneel Parket) en de politie (Justitie, 2017). De Boa werkt voor het publieke bestuur door praktijkinformatie door te geven zodat er toekomstig beleid ontwikkeld kan worden dat beter bij de praktijk past. Ze vormen als primaire toezichthouder in veel gevallen het gezicht van de natuurbeherende organisatie naar het publiek toe. Indien een individu een overtreding begaat op een opengesteld terrein, is de Boa's functie strafrechtelijk en zodoende gerelateerd aan het OM en de politie.

Een eerste onderscheid tussen Boa's in dienst van een organisatie en Boa's in dienst van een particulier wordt kenbaar gemaakt in 7.2 (II.) (Justitie, 2017). "Indien werkzaam voor een landelijke werkgever wordt het toezicht belegd bij het hoofd van een landelijke dienst. Bij de particulier blijft de Korpschef van de nationale politie de directe toezichthouder" (Justitie, 2017). Het verschil in toepassing van de handhavingprocessen tussen Boa's die aangesloten zijn bij een publieke organisatie en Boa's die in dienst zijn van een particuliere organisatie vormt al een knelpunt voor de uniformiteit.

Partijen die de bevoegdheid hebben om toezichthouders aan te wijzen, kunnen desgewenst bij separaat besluit andere bij de samenwerking betrokken Boa's in overheidsdienst aanwijzen als toezichthouder in de zin van titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht voor de relevante plaatselijke of regionale verordeningen.

Praktijk

Op basis van zeven interviews met Boa's in dienst van deelnemende organisatie van *Samen werkt beter*, en twee enquêtes (Enquête 1, N=62, 58% response rate & Enquête 2, N=58, 62% response rate) gericht aan alle huidig bevoegde Boa's in Overijssel, zijn de problemen in het buitengebied in kaart gebracht. Door middel van een enquête is een duidelijk beeld geschetst van de Overijsselse Boa's en de problematiek die ze ondervinden in de praktijk.

In de eerste enquête hebben 58% van de Boa's aangegeven dat er sprake is van een toename in overtredingen, 36% geeft aan dat de frequentie constant is gebleven en slechts 6% geeft een afname aan. De meest frequente overtredingen zijn (drugs-) afvaldumpingen, mensen op verboden grond en overlast door recreatiedrukte. De frequentie van recreatiedrukte ligt hoger bij buitengebieden die nabij een stad liggen. Boa's geven aan dat de recreanten disrespectvol omgaan met de natuur en natuurbeheerders.

De enquête ondervroeg de Boa's ook over de middelen waarover ze beschikken ter uitvoering van hun werk. Boa's zijn, mits ze de bevoegdheden hebben, uitgerust met hulpmiddelen zoals een portofoon, handboeien, of zwaardere middelen zoals kogelwerende vesten en een dienstwapen. De noodzaak van deze middelen is sterk afhankelijk van hoe gevaarlijk het buitengebied is (vindt er zware criminaliteit plaats?) en of het (deels) vergoed wordt door de werkgever. Boa's geven aan dat een goede uitrusting een belangrijke meerwaarde vormt voor het uitvoeren van hun taken. Tevens geven ze aan dat de uitrusting een de-escalerende werking heeft op aangesproken personen nadat ze het handhavingsmiddel opmerkten.

Op het gebied van samenwerking geeft 78% van de Boa's aan dat ze de initiatiefnemer zijn. Ze werken vaak samen met organisaties die zelf ook Boa's hebben (Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer), de Politie of gemeenten. Er wordt aangegeven dat een hecht lokaal netwerk van groot belang is voor de Boa. Het netwerk vormt extra ogen en oren in het buitengebied. Op het gebied van samenwerkingen bestaat echter ook een reeks problemen. Zo bestaat de formele regeling dat elk basisteam van de politie een milieucontactambtenaar (MCA) dient te hebben, die zich richt op milieudelicten en het samenwerken met Boa's.

Dit zien we in de praktijk echter te weinig terug. Een MCA dient 20% van zijn FTE te besteden aan milieuzaken, maar vanwege andere prioriteiten en neventaken wordt dit doel vaak niet gehaald. De genoodzaakte nevenfunctie van de Boa als netwerkbeheerder kost kostbare tijd die eigenlijk nodig is voor daadwerkelijke handhaving, administratie en de PHB-cursus. Op basis van de tweede enquête en de interviews met de Boa's, zijn er meerdere oorzaken geïdentificeerd waardoor aangenomen kan worden dat de data van het BRS geen betrouwbare representatie is van de huidige stand van het buitengebied. Deze oorzaken zijn: een dalend aantal actieve Boa's in Overijssel, minder vastgelegde meldingen n.a.v. werkdruk of deeltijdse boa, vermijding van risicogebieden n.a.v. gevaar voor de boa en gebruik van verschillende registratiesystemen (Provincie Overijssel, 2018).

Discrepantie tussen formele taakverdeling en praktijk

Op basis van de bevindingen van het onderzoek en van het onderzoek van de Provincie naar de stand van toezicht en handhaving in het buitengebied (Provincie Overijssel, 2018), komen er duidelijke punten naar voren waarop verbeterd kan worden. Met verschillende registratiesystemen in omloop is het moeilijk om een duidelijk beeld te krijgen van wat er zich afspeelt in het buitengebied. De introductie van een formele regeling op het vastleggen van de overtredingen in een uniform systeem voor de betrokken partijen met strafrechtelijke bevoegdheden in het buitengebied, vormt een noodzakelijke stap om een daadkrachtiger optreden van de Boa mogelijk te maken.

De enige legale barrière die momenteel door de Boa's ondervonden wordt, is de begrenzing van hun handhavingsmogelijkheden. Een Boa mag alleen handhaven op het terrein van hun werkgever: *De Boa die optreedt in het werkgebied van een deelnemende partij, en aan wie de bevoegdheid bedoeld in artikel 7 lid 1 en/of lid 3 van de Politiewet 2012 is toegekend (gebruik van geweld respectievelijk veiligheidsfouillering) en/of aan wie geweldsmiddelen ter beschikking zijn gesteld, oefent die bevoegdheid of bevoegdheden uit en draagt dat geweldsmiddel/die geweldsmiddelen in zijn totale werkgebied, ook wanneer die buitengewoon opsporingsambtenaar - met inachtneming van de afspraken uit dit convenant - optreedt in een gebied van een deelnemende partij* (Justitie, 2017).

Dit belemmert de handhavingsmogelijkheden voor de Boa: indien een Boa een overtreding op een grenzend gebied betrapt, mag er niet ingegrepen worden. Deze barrière kan overkomen worden met samenwerkingsverbanden. Op basis van een convenant tussen de werkgevers en terreinbeheerders, zouden Boa's op elkaars terrein kunnen handhaven. Dit brengt tevens de mogelijkheid om sneller gezamenlijke handhavingsacties met andere Boa's op te zetten. Om deze vorm van grensoverschrijdende samenwerking te realiseren, moet er gekeken worden naar samenwerkingsfactoren tussen de netwerkpartners. Hiervoor volgt een analyse van het netwerk van *Samen werkt beter*. Op basis van de analyse kunnen de belangrijkste netwerkfactoren gebruikt worden om een samenwerkingsconstructie ter behoefte van de toezicht en handhaving in het buitengebied op te stellen.

5.2 Het netwerk: *Samen werkt beter*

Sinds 29 mei 2013 werken vijftien organisaties samen aan een toekomstbestendige koers voor duurzame ontwikkeling in Overijssel (Provincie Overijssel, 2018). Op basis van het idee dat milieu en economie met elkaar verbonden zijn, wordt er gezamenlijk gekeken naar mogelijke verbeteringen op zowel economisch en ecologisch gebied. Vanwege deze twee verschillende aspecten in het netwerk, zijn er verschillende soorten organisaties aangesloten. Hieronder vallen overheden, semioverheden, belangenvertegenwoordigers en kennisorganisaties. Door de diversiteit in organisaties, bestaan er verschillen in de belangen van de betrokken partners. *Samen werkt beter* is een bestuurlijk samenwerkingsverband met geen bindende juridische afspraken. Het akkoord van *Samen werkt beter* vormt dan ook een overeenkomst op provinciaal niveau met de betrokken partijen (Provincie Overijssel, 2018).

Netwerkmodel

Het netwerk van *Samen werkt beter* brengt verschillende belanghebbende partijen samen die van elkaar afhankelijk zijn voor de vervulling van hun gemeenschappelijke opgaven. Op basis van de theorie van Provan et Milward (1999) en Provan et Kenis (2007) is de structuur en effectiviteit van het *Samen werkt beter* netwerk vastgesteld in het kader van de toezichts- en handavingsopgave in het buitengebied. *Samen werkt beter* past in zowel het PGN model als in de LOG structuur. Iedere partij draagt bij aan het bewerkstelligen van acties en het uitwisselen van informatie, afhankelijk van hun beschikbare capaciteit. Organisaties met een grotere capaciteit leveren grotere bijdragen wat betreft faciliterende componenten, zoals locaties voor bijeenkomsten en coördinatie van acties.

Organisaties zoals de Provincie Overijssel en Waterschappen, hebben naast een groot ambtelijk apparaat ook wettelijke bevoegdheden. Hierdoor genieten ze van een grotere legitimiteit ten opzichte van deelnemende belangenorganisaties. Ondanks de verschillen in de machtsverhoudingen tussen de organisatie van de betrokken partijen is, op basis van het akkoord van *Samen werkt beter* (2013), sprake van gelijkheid tussen de participerende organisaties. Elke stem telt gelijkwaardig mee. Het gelijkwaardigheidsgevoel en vertrouwen tussen de leden is vervolgens in de interviews bevestigd.

Van de betrokken partijen wordt verwacht dat er een gelijkwaardige, capaciteitgebonden bijdrage is aan het netwerk. Op basis van dit akkoord, past het *Samen werkt beter* netwerk binnen het PGN-model. Echter heeft de Provincie Overijssel, naast haar eigen belangen, ook een wettelijke bevoegdheid als gebiedsregisseur. Aangezien de positie van Provincie Overijssel wettelijk is vastgelegd, in tegenstelling tot de andere leden van *Samen werkt beter*, heeft de provincie een *key position*. Door deze tweedelige functie van de Provincie, heeft het netwerk kenmerken zowel PGN, op basis van het akkoord van de samenwerking tussen de partijen, en LOG, op basis van de centrale netwerkadministratie, wettelijke bevoegdheden en managementpositie van de *lead organisation* Provincie Overijssel. De mogelijkheid en effect van een hybride netwerkstructuur wordt verder uitgelicht in de discussie.

Om trouw te blijven aan de theoretische kader van Provan en Kenis, wordt er voorlopig voor de discussie aangenomen dat de netwerkstructuur van *Samen werkt Beter* een LOG-netwerk is. Afhankelijk van de netwerkanalyse zal blijken of dit de meest efficiënte structuur voor het netwerk is.

Structuur en omstandigheden van een netwerk beïnvloeden de effectiviteit ervan. De combinatie van structuur, het onderling vertrouwen tussen de leden, de mate waarmee consensus kan worden bereikt en het niveau van netwerkonderhoud, heeft invloed op de effectiviteit van een netwerk (Provan & Kenis, 2007). Het is dus een kwestie van de juiste combinatie tussen structuur en omstandigheden vinden. Voor het aanpakken van de toezicht en handavingsopgave, is het belangrijk om de juiste omstandigheden van de potentiële netwerkpartners in kaart te brengen en, aan de hand van een netwerkstructurevaluatie van *Samen werkt beter*, een bijpassende netwerkstructuur bepalen voor het aanpakken van de opgave in het buitengebied.

Vertrouwen tussen de leden is gebaseerd op de mate waarin de leden samen de geagendeerde prioriteiten aanpakken naar gelang de capaciteit. Netwerken met een laag vertrouwensgehalte kunnen effectief werken (Provan & Kenis, 2007, p. 10), maar vormen hiermee een barrière naar mogelijke nieuwe leden, of de overstap richting een NAO. De samenwerkingskracht van de partijen wordt dooreen groot deel bepaald door de cohesie van het netwerk, met name hoe de partijen onderling met elkaar verbonden zijn en hoe sterk deze connectie is. Hiermee is het aantal betrokken partijen van belang. Naar mate een netwerk groeit, wordt het belangrijker om deze connecties goed te onderhouden. Waar in de beginfase een PGN-structuur effectief kan zijn, zal na mate het netwerk uitbreidt een LOG of NAO een beter alternatief bieden. Relaterend aan de onderzoeksvraag, betekent dit dat naar een oplossing op lange termijn gekeken moet worden. Een initiële PGN-structuur biedt de mogelijkheid om op korte termijn een werkend orgaan te creëren dat als het ware een verlengstuk is van een reeds bestaande organisatie. Echter, omdat de opgave in het buitengebied zo omvangrijk is en een groeiend aantal partijen aangaat, is er behoefte aan een oplossing waar een netwerk een robuuste administratie heeft die met het veelvoud van belangen om kan gaan.

Netwerkanalyse

Op basis van het interviewprotocol gericht aan de leden van SwB en hun Boa's, is op drie verschillende niveaus vastgesteld hoe goed het netwerk functioneert. Gebaseerd op de theorie Provan & Kenis (2007), Provan & Milward (1999) en de interviews, zijn de belangrijkste condities van het netwerk vastgesteld om vervolgens te gebruiken bij het formuleren van samenwerking op het gebied van toezicht en handhaving.

SwB is hoofdzakelijk een bestuurlijk afstemmingsnetwerk tussen 15 provinciale partners. Met de aanwijzing van de Natura-2000 gebieden in Overijssel en de Programma Aanpak Stikstof (PAS)-opgave als twee grote uitdagingen, was er de behoefte om de relevante partijen bij deze opgaven te betrekken. De keuze om samen te werken om zo een betere invulling van de opgaven te formuleren was vanzelfsprekend.

Op bestuurlijk niveau wordt er, op basis van noodzaak, één tot twee keer per kwartaal bijeengekomen. Hierbij kunnen alle partijen hun belangen, problemen en voortgang presenteren. Het overleg zorgt er in eerste instantie voor dat alle partners op de hoogte zijn van wat er bij hun partners speelt. Het inzichtelijk maken van alle problemen van alle betrokkenen met gestructureerde bijeenkomsten en informatieoverdracht wordt dan ook als zeer waardevol ervaren door de netwerklleden. Door beter geïnformeerd te zijn over de verschillende perspectieven van een gemeenschappelijk probleem, kan er doelmatiger ingezet worden met projectgroepen van de betrokken partijen. De bevindingen vormen een algemene opvatting van de interviews. De resultaten worden eerst besproken, gevolgd door een overzicht van de condities en bevindingen per niveau.

Gemeenschapsniveau

Vanwege de brede opzet van SwB, richt het netwerk zich tot een brede gemeenschap. In het kader van de Toezicht & Handhavingsopgave vinden er vanuit SwB nog geen directe diensten plaats. De diensten zoals beschreven door Provan en Milward (1999) vinden alleen plaats in de vorm van informatie-uitwisseling en projectmatige samenwerking. Daadwerkelijke dienstverlening vindt niet plaats in SwB omdat het een coördinerend netwerk is tussen de provinciale partners, en geen organisatorisch netwerk. Op basis van het theoretisch kader van Provan en Milward (1999) volgt hieruit dat SwB ondermaats presteert met betrekking tot de toezicht en handhavingsopgave.

Van de evaluatiecriteria op gemeenschapsniveau vormt de welvaartsverbetering voor de netwerklleden een van de grootste verbeterpunten op het gebied van toezicht en handhaving. SwB heeft momenteel geen actieve agenda op dit thema en levert nog geen toegevoegde waarde.

Om een sterker en efficiënter netwerk te creëren, zou een uitbreiding van het netwerk op operationeel niveau wenselijk zijn. Momenteel is SwB gericht op het faciliteren van afstemming op strategisch niveau. Hier worden problemen in ‘grote lijnen’ besproken en strategische keuzes gemaakt met de netwerkliden. Ondanks afstemming met andere leden kan het door de organisatorische afstand tussen de bovenste laag van de organisatie (strategisch/ bestuurders) en de onderste laag (uitvoerend/ Boa gemeenschap) voorkomen dat de strategische visie niet op de praktijk van de uitvoerende gemeenschap van de desbetreffende organisatie aansluit. Dit heeft als gevolg dat de mogelijke samenwerkingsverbanden niet tot uiting kunnen komen. Het is daarom belangrijk om de afstand tussen de strategische en uitvoerende lagen klein te houden. Hiermee kunnen visies ontwikkeld worden die relevanter zijn en van een groter draagvlak van de gemeenschap genieten.

Op basis van de resultaten op de evaluatiecriteria van het gemeenschapsniveau, zien we dat SwB algemeen goed functioneert. De leden zijn positief over de informatie-uitwisseling. Echter schiet het te kort voor de specifieke opgave in het buitengebied. Er vindt momenteel geen facilitatie van een betere dienstverlening in het buitengebied plaats binnen het netwerk.

Evaluatiecriteria Gemeenschap	Bevindingen
(Hoge) kwaliteit dienstverlening ervaren door gemeenschapsleden.	Goede informatie-uitwisseling over belangen en problemen, geen directe diensten ten behoeve van T&H buitengebied
(Ervaren) welvaartsverbetering leden gemeenschap door (publieke) dienstverlening netwerk;	Het netwerk verbetert het doelmatig aanpakken van de geagendeerde problemen d.m.v. stelselmatig overleg
Kosten/baten netwerk voor de (lokale) gemeenschap;	Relatief zijn er weinig kosten aan verbonden: tijd van de bestuursleden en 2x0,5 FTE aan organisatie. De winst is kwantitatief niet te bepalen. Kwalitatief leveren overleggen een betere basis tot de projectmatige samenwerking
Belangenafweging en beoordeling dienstverlening door verschillende partijen	De belangenafweging tussen de leden en de beoordeling hiervan is erg positief. Iedere organisatie kan hun belangen voordragen tijdens de bijeenkomsten, en de ervaring is dat er ook daadwerkelijk naar elkaar geluisterd wordt. Hierdoor is ook de beoordeling van de samenwerking erg positief

Netwerkniveau

Volgens de theorie van Provan en Milward (1999), beschikt SwB over een sterk netwerkniveau. Met een sterk netwerkniveau draagt SwB bij aan de gezamenlijke vertegenwoordiging van netwerkpartners en aan hun gezamenlijke daadkracht en legitimiteit. Uit de interviews kwamen voornamelijk de criteria gericht op de informatie-uitwisseling, coördinatie, afstemming en de commitment en naleving door netwerkliden van de netwerkdoelstellingen naar voren. Deze criteria werden door de leden zeer positief benadrukt.

De evaluatiecriteria van Provan et Milward richten zich deels op de administratie van het netwerk en deels op het functioneren van het netwerk. De administratieve criteria zijn als volgt:

- Vermijden van doublures in dienstverlening;
- Ontwikkeling en onderhoud van het netwerk door instelling van een netwerkadministratie als centrale rol in organisatienetwerk (al dan niet met sturingsrol);
- Coördinatie en afstemming van taken in dienstverlening tussen netwerkleden;
- Kosten van onderhoud netwerken;
- Functioneren centrale netwerkorganisatie (bijvoorbeeld in communicatie en verrekening kosten/baten tussen netwerkleden);
- Financiering en (formele) regulering (met juridische grondslag) van netwerk.

De functionerende criteria zijn als volgt:

- Reikwijdte van verleende diensten;
- Intensiteit hulpbronuitwisseling tussen leden van het netwerk;
- Meer banden tussen netwerkleden binnen het netwerk;
- Commitment en naleving door netwerkleden van (collectieve) netwerkdoelstellingen;
- Tevredenheid leden netwerk met functioneren netwerk.

De administratieve taken van SwB zijn toegewezen aan de *leading organisation* Provincie Overijssel. Ondanks dat de Provincie zelf deelneemt aan het netwerk als partner (via de aanwezigheid van gedeputeerden), is de Provincie, als organisatie met het grootste ambtelijke apparaat, de aangewezen partner om de administratie van SwB op zich te nemen. Het opmerkelijke is het vertrouwen van de netwerkleden in de onpartijdigheid van de administratie door de Provincie, ondanks dat de Provincie ook eigen belangen heeft binnen het netwerk. Er lijkt dus geen sprake te zijn van de noodzaak om een onpartijdige administratie te hebben in een netwerk van verschillende belangen. Met de toekenning van de administratieve taak aan het ambtelijke apparaat van de Provincie, functioneert de organisatie in lijn met de LOG-criteria (Provan & Kenis, 2007). Vanwege de relatief kleine schaal van het SwB-netwerk, is er de mogelijkheid om deze taken bij een van de partners onder te brengen.

De criteria schetsen een duidelijk beeld van het functioneren van SwB. Ondanks dat er binnen SwB duidelijk sprake is van een *lead organisation*, vallen de functionele criteria buiten de reikwijdte van de Provincie. Het succes achter het functioneren van het netwerk op *netwerkniveau* ligt meer bij de netwerkleden en de voorzitter van het netwerk. Naast het aantal leden en de onderlinge machtsverhoudingen, gaat het ook om hoe het netwerk geleid wordt. In het geval van een netwerk met grote partners met verschillende belangen en achterban maar wel gemeenschappelijke problemen, is er een sterke basis nodig om van afstemming tot overeenstemming te komen.

Op basis van het onderzoek ligt deze basis in bereidwillige bestuursleden en een ervaren, onpartijdige voorzitter. Dit zijn belangrijke factoren voor slagen van het netwerk. Het is echter zichtbaar in de projectmatige samenwerkingen dat de noodzaak voor een onpartijdige voorzitter verdwijnt wanneer de belangen en problemen van de deelnemende leden op één lijn liggen. Hieruit volgen de volgende principes:

Gemeenschappelijke Belangen ≠ Probleem → geen voorzitter nodig

Verschillende Belangen = Probleem → onpartijdige voorzitter nodig

Volgens de resultaten van de interviews gericht op het netwerkniveau, zien we dat SwB goed functioneert. De respondenten reageren positief op vrijwel alle evaluatiecriteria. Er is sprake van vertrouwen in elkaar, en de capaciteit om tot overeenstemming te komen en de administratie worden ook goed bevonden. Er is echter ook op netwerkniveau weinig specifieke aandacht voor de opgave in het buitengebied. Op het gebied van verleende diensten, dienstverlening en de coördinatie ervan, gebeurt er nog niets op netwerkniveau.

Evaluatiecriteria Netwerk	Bevindingen
Reikwijdte van verleende diensten;	SwB kenmerkt zich als een informatie- en afstemmingsorgaan. Informatie-uitwisseling over de problematiek, zoals ervaren door haar leden, zorgt voor een completer beeld van de problemen. Met een thema/projectmatige aanpak van bestuurlijke opgaven met de relevante partners, worden grote, complexe opgaven opgepakt die niet door een individuele organisatie uitgevoerd konden worden
Vermijden van doublures in dienstverlening;	De administratie van de SwB-bijeenkomsten wordt deels gedragen door de Provincie. De administratie van de projecten die via SwB tot stand komen, worden gedragen door de relevante partners. Er is geen mechanisme om doublures te vermijden, maar door de goede connecties van de leden onderling zijn er nog geen doublures voorgevallen
Intensiteit hulpbronuitwisseling tussen leden van het netwerk;	SwB verzorgt een duidelijke en regelmatige stroom van informatie-uitwisseling. Afhankelijk van de betrokken partijen en de prioriteit van de opgave, vindt er meer of minder intense uitwisseling plaats. Met 4-5 bestuurlijke bijeenkomsten per jaar, worden de grootste opgaven uitvoerig besproken onder aanwezigheid van alle leden. Hierbij worden ook actuele ontwikkelingen in de economisch-ecologische sector en veranderingen in Nederlandse of Europese wetgeving besproken. Dit vormt een duidelijk terugkoppelmoment, ook voor de leden die niet betrokken zijn bij bepaalde projecten o.b.v. relevantie.
Meer banden tussen netwerkleiden binnen het netwerk;	De totstandkoming van SwB in 2013 heeft ertoe geleid dat de banden tussen de leden veel beter zijn geworden. Het verschil in perspectief is afgenomen dankzij de informatie-uitwisseling. Hierdoor liggen de organisaties nu meer op één lijn dan daarvoor.
Ontwikkeling en onderhoud van het netwerk door instelling van een netwerkadministratie als centrale rol in organisatie netwerk (al dan niet met sturingsrol);	De netwerkadministratie vindt plaats met ambtelijke ondersteuning vanuit Provincie Overijssel. Dit is geen sturende rol, maar faciliterend. De Provincie heeft deze taak op zich genomen omdat de Provincie de grootste organisatie is met het grootste ambtelijk apparaat achter zich.

Evaluatiecriteria Netwerk	Bevindingen
Coördinatie en afstemming van taken dienstverlening tussen leden netwerk;	De coördinatie en afstemming tussen de bestuursleden van de organisaties vindt voornamelijk plaats door middel van de bestuurlijke vergaderingen. Hierbij is een onafhankelijke voorzitter aanwezig om de bijeenkomst te leiden. De onafhankelijke positie van de voorzitter is voor veel leden een belangrijk element in het afstemmingsproces. Vanwege het verschil tussen de organisaties met hun respectieve achterban, is het noodzakelijk dat de discussies goed begeleid worden en dat op kritieke momenten de knoop doorgehakt kan worden. De onafhankelijke, bemiddelende rol van de voorzitter vormt dan ook een belangrijke factor binnen netwerken wanneer er sprake is van partijen met tegengestelde belangen.
Kosten van onderhoud netwerken;	Naast tijd is er weinig sprake van kosten qua onderhoud van het netwerk. De administratie en organisatie van SwB vindt plaats in de vorm van een gedeelde neventaak van twee werknemers van Provincie Overijssel.
Commitment en naleving door leden netwerk van (collectieve) netwerkdoelstellingen;	Met het formuleren van het SwB netwerk in 2013 zijn 5 centrale thema's gekozen, met een serie aan voorwaarden en eisen aan de aangesloten partijen. Hoofdzakelijk geldt er dat iedere partij, naar gelang capaciteit, bijdraagt aan de hoofddoelen van SwB, evenals aan de projecten waaraan ze deelnemen. Omdat er een verschil is tussen de soort organisaties die zijn aangesloten (overheden met wettelijke taken, belangenvertegenwoordigers en kennisnetwerken) is er onderling begrip nodig dat sommige partijen meer kunnen inbrengen dan andere partijen. Op basis van de interviews, is er binnen SwB sprake van een sterke toewijding van de organisaties aan de opgaven die centraal staan. De leden zijn goed op de hoogte van de capaciteit en mogelijkheden die iedere partij met zich meebrengt. Door goed te weten wat de sterke, en dus ook minder sterke punten van de netwerkleden zijn, kan er doelgerichter te werk worden gegaan.
Functioneren centrale netwerkorganisatie (bijvoorbeeld in communicatie en verrekening kosten/baten tussen leden netwerk);	SwB is een interessant netwerk in het opzicht van netwerkstructuren. Hoewel het duidelijk aangegeven is in het akkoord dat iedere organisatie een gelijke stem heeft en, naar gelang mogelijk, evenredig bijdraagt aan de opgaven van het netwerk, is er geen sprake van een Participant Governed Network. Provincie Overijssel vormt, in termen van informatie-uitwisseling, administratieve draaglast en de interne communicatie tussen de leden, de <i>lead organisation</i>, zoals (Provan & Milward, 1999) schetsen. Aan de onderhandelingsstafel begeeft de Provincie zich echter tussen de netwerkleden als een gelijkwaardige partner. Op basis van de interviews, heeft de Provincie als het ware twee verschillende 'petten' op: (1) Ten eerste moet de Provincie als <i>lead organisation</i> optreden vanwege de wettelijke verantwoordelijkheid over de opgaven die ze door het Rijk opgelegd wordt (Natura-2000 & PAS). (2) Ten tweede is de Provincie een participerende organisatie tussen andere belanghebbenden in een betere invulling van de opgelegde opgaven. Door goed te schakelen tussen deze twee rollen weet de Provincie goed overeen te komen met de andere organisaties in SwB.
Financiering en (formele) regulering (met juridische grondslag) van netwerk.	De financiering van SwB komt voort uit de ontwikkelopgave subsidie. Hieruit wordt op jaarlijkse basis een klein bedrag besteed aan het organiseren van bijeenkomsten. De formele regeling staat beschreven in het SwB akkoord van 2013.
Tevredenheid leden netwerk met functioneren netwerk.	De leden zijn in het geheel erg tevreden over hoe het netwerk, en hun leden, functioneren.

Organisatorisch niveau

Op organisatorisch niveau kijken Provan en Milward (1999) naar wat een netwerk voor de deelnemende organisatie kan betekenen. Volgens Provan en Milward (1999) zijn de redenen voor organisaties om aan een netwerk deel te nemen gecentreerd in de variabelen van *verbeterde legitimiteit* en het *verwerven van middelen en financiering*. Organisaties moeten op basis van deze variabelen kijken of hun organisaties er baat bij hebben om aan een netwerk deel te nemen. Op basis van het onderzoek zien we dat veel van de theoretische motivaties om aan een netwerk deel te nemen, niet van toepassing zijn op SwB. Op het gebied van een *verbeterde toegang tot hulpbronnen/geld* en een *verlaging kosten zelfstandige dienstverlening* wordt weinig tot geen winst geboekt.

Met SwB hebben de netwerkliden een betere toegang tot bepaalde vormen van dienstverlening die organisaties zelf niet in huis hebben en betere afstemming met andere partijen die relevant zijn voor verbetering van dienstverlening (potentiële netwerkpartners). Door de informatie-uitwisseling op strategisch niveau krijgen de partners een beter beeld van de actuele problemen. De verschillende partners zorgen ervoor dat het probleem uit verschillende perspectieven besproken wordt. Dit leidt tot een betere invulling van de opgave.

De meerwaarde van SwB voor deelnemende organisaties komt voornamelijk uit de informatie-uitwisseling tussen de partners. Op basis van uitgebreide informatie over problemen zoekt men naar overeenstemming over onderwerpen door de verschillende standpunten tegen elkaar af te stemmen, om vervolgens mogelijke samenwerkingen op te zetten. Geslaagde projecten dragen vervolgens bij aan de legitimiteit van het netwerk. Vanuit het perspectief van de partners en wat het netwerk voor hen oplevert, is het volgende schema gemaakt:

Informatie-uitwisseling + Afstemming → Samenwerking (projecten) → Legitimiteit

Volgens de bevindingen functioneert SwB ook goed op organisatorisch niveau. Vanwege de informatie-uitwisseling vindt er betere afstemming plaats. Dit leidt tot een betere positie om samen te gaan werken. Succesvolle projecten leiden tot een verbeterde legitimiteit van het netwerk en de partijen betrokken bij het project. Volgens de leden van SwB is het netwerk goed in het agenderen en opvolgen van projecten. Zoals vermeld op het gemeenschapsniveau, zien we dat er op het gebied van dienstverlening nog niets plaatsvindt. Voor de toezicht en handavingsopgave is dit een punt waarop verbeterd kan worden.

Evaluatiecriteria Organisatorisch	Bevindingen
Redenen waarom leden lid van netwerk zijn (overlevingsdrang, betere legitimiteit);	De redenen die de leden opgaven over hun keuze om deel te nemen waren vrij unaniem. De Provincie Overijssel heeft in 2013 de taak gekregen om Natura-2000 gebieden aan te pakken, en de Programma Aanpak Stikstof (PAS) opgave in 2015. Deze opgaven hebben potentieel grote gevolgen voor het buitengebied. (Voorbeeld: boeren die generaties op een familieboerderij wonen, kunnen worden genooddaakt te verhuizen als hun grond door Europa wordt aangewezen als een Natura-2000 gebied). Om de problematische aspecten die de opgaven met zich meebrengen op het gebied van ecologie/economie in kaart te brengen, is SwB tot stand gekomen. Het is in het eigenbelang van de organisaties, of de particulieren die ze vertegenwoordigen, om goed geïnformeerd te zijn van de ontwikkelingen van de opgaven, en in hoeverre mogelijk, ze bij te sturen. SwB vormt voor de leden een netwerk waar informatie over de opgaven kan worden uitgewisseld en mogelijk bijgestuurd. Het vormt een platform waar de leden de belangen van hun achterban kunnen vertegenwoordigen. Door beter geïnformeerd te zijn over de ondervonden problemen, kunnen de opgaven dusdanig geformuleerd worden dat er een groot draagvlak is vanuit de betrokken organisaties.
Verbeterde toegang tot hulpbronnen en/of geld;	SwB verbetert hoofdzakelijk de toegang tot informatie voor de provinciale ontwikkeling op het gebied van ecologie/economie, ontwikkelingen bij haar leden (positief en negatief) en de ontwikkeling over de vijf primaire thema's die vastgesteld zijn bij het akkoord in 2013. Er is geen financieel aspect aan verbonden.
Verlaging van kosten zelfstandige dienstverlening	SwB verlaagt kosten wat betreft tijdsbesparing met de bestuurlijke overleggen. Onderdelen waar de samenwerking van de betrokken partijen mogelijk op vast kan lopen, worden hiermee vermeden. Door vooraf op bestuurlijk niveau overleg te plegen over actuele opgaven, wordt de benodigde tijd voor de ambtelijke afstemming verkort. Andere vormen van een verlaging in kosten wordt niet door <i>Samen werkt beter</i> mogelijk gemaakt. (Wel van toepassing voor mogelijk handhavingsnetwerk)
Toegang tot bepaalde vormen van dienstverlening die organisaties zelf niet in huis hebben;	Het samenwerkingsverband dat SwB heeft opgezet, heeft de aangesloten partijen de mogelijkheid gegeven om op een grotere schaal deel te nemen aan opgaven, of zelf opgaven aan te kaarten. Met het bestuurlijk overleg kan de problematiek die de leden ondervinden op hoger niveau aangekaart worden. Naast het creëren van draagvlak op een grotere schaal en het versoepelen van de totstandkoming van overeenstemming tussen de organisaties, heeft SwB geen toegevoegde waarde in dienstverlening.
Betere afstemming met andere partijen die relevant zijn voor verbetering dienstverlening (potentiële netwerkpartners)	Hier ligt de kracht van SwB. Met een duidelijke rolverdeling van wie de leden zijn, hun sterke punten en de bereidheid om elkaars belangen en perspectieven te begrijpen, zorgt SwB ervoor dat de afstemming met de andere partijen veel beter verloopt. De goede samenwerking en het complementaire draagvlak resulteren in een sterkere positie naar externe partners toe.

Tussenconclusie

Op basis van het functioneren van het netwerk en de resultaten van de interviews zijn de volgende waarden voor structuur en omstandigheden van SwB in het groen aangegeven:

Netwerkmodel	Vertrouwen	Netwerkliden	Overeenstemming	Netwerkadministratie
PGN	Hoge concentratie	Weinig	Hoog	Laag
LOG	Lage concentratie, hoofdzakelijk bij <i>lead organisation</i>	Gemiddeld	Gemiddeld laag	Gemiddeld
NAO	Gemiddelde concentratie	Gemiddeld tot veel	Gemiddeld hoog	Hoog

Tabel 3: De waarden van Samen werkt Beter

Zoals voorheen aangegeven, opereert SwB onder het LOG netwerkmodel. Hoewel het zichzelf als een PGN wil presenteren, heeft de *leading organisation* Provincie Overijssel een veelvoud aan wettelijke en administratieve verantwoordelijkheden. Hierdoor neemt het een centrale positie in op netwerk- en organisatorisch niveau. De Provincie heeft echter wel een gelijkwaardige rol aan de onderhandelingstafel. Hierdoor geniet SwB een sterk vertrouwen van hun leden. De gezamenlijke projecten en de inzet van de deelnemende organisaties versterkt het onderlinge vertrouwen verder. SwB scoort gemiddeld op de condities Netwerkliden en Netwerkadministratie. De door de Provincie beschikbaar gestelde administratiecapaciteit is adequaat voor een netwerk ter grootte van SwB. Ook op het gebied van overeenstemming scoort SwB op alle drie niveau goed. De leden zijn zeer te spreken over de manier waarop overleg wordt gepleegd. Ondanks dat de meningen over verschillende onderwerpen soms kunnen verschillen, zorgt het netwerk ervoor dat er toch een gemiddeld hoge overeenstemmingscapaciteit is.

Als we de gevonden resultaten relateren aan de theorie van Provan en Kenis (2007), merken we dat het basisconcept van een vaste combinatie in aangenomen netwerkstructuur en het management van de omstandigheden (vertrouwen, netwerkliden, overeenstemming en netwerkadministratie) niet noodzakelijk is voor een efficiënt netwerk. Het onderzoek wees uit dat, op basis van de netwerkefficiëntie-evaluatiecriteria (Provan & Milward, 1999), een netwerk dat zich niet aan de afgebakende criteria van Provan en Kenis houdt, toch efficiënt kan zijn. Het getheoretiseerde gelimiteerde succes van een gekozen netwerkstructuur in combinatie met de bijhorende condities (Provan & Kenis, 2007, p.236-237) is dus niet van toepassing. Door het bepalen van de netwerkefficiëntie van SwB blijkt dat de kenmerken die Provan en Kenis stelselmatig aan andere netwerkstructuren verbinden, niet elkaar hoeven uit te sluiten. Zoals de hybride vorm van SwB aangeeft, kan een dynamische interpretatie van de theorie de functionaliteit van een netwerk bevorderen.

De impressie van het onderzoek geeft het idee dat de mentale instelling van de netwerkliden zelf de sterkste factor van een efficiënt netwerk is. Deze ‘samenwerkingsethos’ zien we op verschillende niveaus terug. Op gemeenschapsniveau zien we de *ervaren welvaartsverbetering* en de indruk van *Belangenafweging ... door verschillende partijen*. Op netwerk niveau komen de criteria van *banden tussen netwerkliden, ontwikkeling en onderhoud netwerk* en *intensiteit ... coördinatie en afstemming* naar voren. Op organisatorisch niveau zien we deze mentaliteit terugkomen op het gebied van *afstemming met partijen* en de wil om gezamenlijke problemen ook samen op te pakken (*redenen om lid te worden*).

Vanuit het perspectief van de opgave in het buitengebied zien we dat er noodzaak is voor verandering, voornamelijk op gemeenschappelijk niveau en evaluatiecriteria die gericht zijn op het verbeteren van de onderlinge dienstverlening. Hoofdstuk 6 wijdt zich aan een netwerksvoorstel dat specifiek gericht is op het Overijsselse buitengebied.

6. Samenwerking in het Buitengebied

Met een beeld van de werking van de Boa en samenwerkingsfactoren moet er nu gekeken worden naar de stappen die ondernomen kunnen worden vanuit de betrokken organisaties omtrent de problematiek in het buitengebied om de situatie te verbeteren. Op basis van de netwerkanalyse van *Samen werkt beter*, scoort het netwerk minder op de evaluatiecriteria die gericht zijn op de gemeenschap en op dienstverlening. Om deze tekortkomingen aan te pakken, werd nogmaals naar de theorie en *best practices* gekeken, om vervolgens een interorganisationeel samenwerkingsverband te formuleren.

Op basis van het onderzoek van Provincie Overijssel naar de huidige stand van toezicht en handhaving, bleek dat er veel gefragmenteerde samenwerking plaatsvond. Er is behoefte aan betere informatie-uitwisseling tussen de organisaties die Boa's in dienst hebben. Met betere informatie-uitwisseling over de soort problemen in het buitengebied, kunnen Boa's gericht actieplannen opzetten met andere handhavers uit hun eigen lokale netwerk.

6.1 Samenwerking Toezicht en Handhaving in het Buitengebied

De betrokken partijen in het buitengebied zijn als volgt: Landschap Overijssel, Natuurmonumenten, Overijsselse gemeenten, Overijssels Particulier Grondbezit, Provincie Overijssel, Staatsbosbeheer en Waterschappen. De Politie, hoewel ze niet over eigen Boa's beschikken, is ook betrokken vanwege hun nauwe samenwerking met de Boa's op het gebied van handhavingsacties. Uit de enquêtes volgde dat 90% van de Boa's regelmatig met de politie samenwerken. Deze partijen vormen samen het groene handhavingsnetwerk, kortweg Groen Netwerk Overijssel (GNO).

Om een samenwerkingsverband gericht op een beter gemeenschaps- en organisatorisch niveau te formuleren, moet er op *strategisch* en *operationeel* vlak worden ingezet. Het strategisch niveau richt

zich op het verbeteren van de score van de organisatorische evaluatiecriteria van Provan en Milward (1999). Het operationeel niveau richt zich op het verbeteren van de evaluatiecriteria op gemeenschapsniveau van Provan en Milward (1999).

Strategisch niveau

Door de partijen bijeen te brengen, is afstemming tussen de partijen mogelijk om ten eerste een duidelijk beeld te creëren van wat zich afspeelt in het buitengebied. Vervolgens kan gekeken worden naar het creëren van uniform beleid op het gebied van toezicht en handhaving in het buitengebied. Op dit niveau kunnen ook brede opgaven worden aangekaart, zoals de kwaliteit van de Boa-opleiding.

Door de groene organisaties op strategisch niveau op één lijn te krijgen, kunnen middelen gedeeld worden en efficiënter worden ingezet. Dit heeft een toegevoegde waarde voor de volgende criteria: *verbeterde toegang tot hulpbronnen/geld*, door het bundelen van middelen tussen de organisaties. Dit vormt eveneens een *verlaging in kosten van zelfstandige dienstverlening*. De gebundelde middelen geven ook de mogelijkheid om *toegang tot bepaalde vormen van dienstverlening die organisaties zelf niet in huis hebben* te krijgen. De grootste toevoeging die behaald kan worden is een *betere afstemming met andere partijen die relevant zijn voor verbetering van dienstverlening*. Om het afstemmingsproces in goede banen te leiden, is er behoefte aan een speciaal aangewezen coördinator. Daarom ligt de verantwoordelijkheid van de coördinatie niet bij een van de participerende organisaties, maar bij de ‘groene coördinator’. Deze constructie komt overeen met de samenwerkingsverbanden voor gemeentebesturen (SETA), voorgesteld door Korsten (2002). Hiermee neemt de coördinator geen voorzittersrol maar meer de administratieve taken die onder de verantwoordelijkheden van een NAO zouden vallen. De nadruk van de groene coördinator ligt op het creëren van afstemming en het vormen van agendapunten op basis van ontwikkelingen op het gebied van toezicht en handhaving, evenals de actuele problemen die via het operationeel niveau bij de coördinator terecht zijn gekomen.

Operationeel niveau

Het operationeel niveau richt zich op het versterken van het netwerk waarmee de Boa samenwerkt. Door een sterk lokaal netwerk te creëren, worden de connecties van de samenwerkende partijen sterker en korter. Dit leidt tot de mogelijkheid om sneller beroep op elkaar te doen, wat tot een directe toevoeging voor het toezicht en handhaving in het buitengebied leidt. We adviseren om op regelmatige basis bijeenkomsten te organiseren voor de Boa's van de aangesloten partijen van het netwerk. Hiermee komen de Boa's gemakkelijk met elkaar in contact. Dit bevordert de informatie-uitwisseling omtrent de problematiek en brengt de mogelijkheid om op lokaal niveau tot handhavingsplannen te komen.

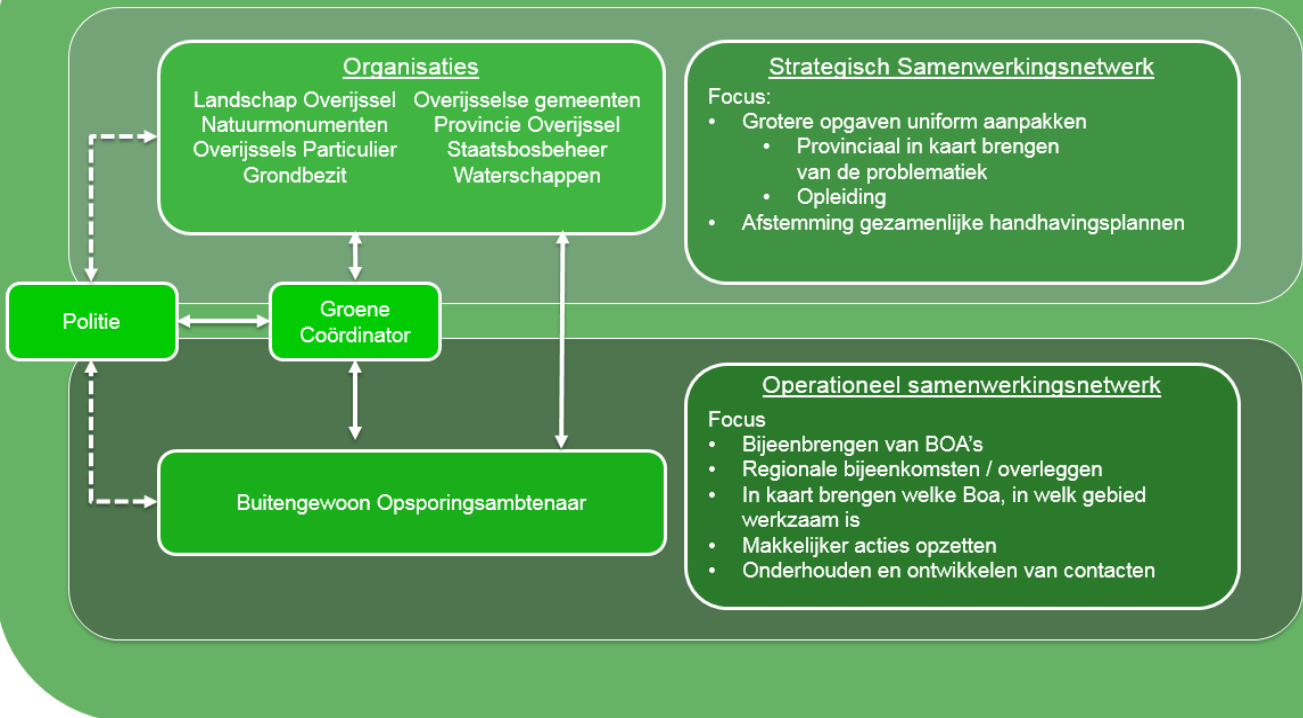
Met behulp van de groene coördinator kan worden ingezet op het korter maken van de onderlinge connecties van de Boa's. Op basis van onderzoek van de Provincie Overijssel, blijkt het contact met andere groene handhavende organisaties nog lastig (2018). Met relevante organisaties in het Groene Netwerk kunnen Boa's van verschillende organisaties elkaar sneller vinden. Door hierop in te zetten kan het criterium *welvaartsverbetering leden gemeenschap door (publieke) dienstverlening netwerk*, verbeterd worden.

Door de samenwerking ontstaat er een 'pooled' dienstverleningsnetwerk van Boa's. Dit vormt een verhoging van de handhavingscapaciteit in het buitengebied. Dit zou als gevolg hebben dat er een verbetering in de *kwaliteit dienstverlening ervaren door gemeenschapsleden* plaatsvindt. De 'pooling' leidt tot een positief effect op de *kosten/baten van het netwerk voor de (lokale) gemeenschap*. Om de investering van de aangesloten partijen van het Groene Netwerk tegemoet te komen, is het aan de Groene Coördinator om zich in te zetten op de *belangenafweging en beoordeling dienstverlening door verschillende partijen*. Hiermee kan het GNO zich op gemeenschapsniveau daadkrachtig inzetten voor het buitengebied.

6.2 Groen Netwerk Overijssel (GNO)

Rekening houdende met de literatuur en de noodzaak om de twee niveaus dichterbij te brengen ten behoeve van de opgave, is een positie van de groene coördinator in de interbestuurlijke laag voorgesteld. De coördinator fungeert als een NAO voor het GNO. Om het GNO te laten slagen moet het vertrouwen tussen de leden hoog gehouden worden. Met overeenstemming tussen de leden en een efficiënte netwerkadministratie kan op beide niveaus winst geboekt worden. "Daarbij moet aandacht besteed worden aan manieren om vertrouwen tot stand te brengen en het opgebouwde vertrouwenskapitaal in te zetten voor publiek-private en publiek-publieke samenwerking" (Bouckart & Oomsels, 2012).

Groen Netwerk Overijssel



Het gebruik van een NAO-model voor het GNO is, op basis van de literatuur, niet onverwacht. In Europese landen komt het model vaak voor vanwege het verwachte bevorderende effect op publiek-private samenwerking (K.G.Provan, A.Fish, & J.Sydow, 2007). Op basis van de interviews zijn er belangrijke factoren die van belang zijn bij het slagen van het GNO. Voorop staat het reeds bestaande vertrouwen en de erkenning van elkaars goede intenties en capaciteit om bij te kunnen dragen aan een beter buitengebied. Net zoals in *Samen werkt beter*, zal er gewerkt worden met een basis van gelijkwaardig partnerschap waarbij ieder een gelijke stem heeft in het beslissingsproces. Het doel is om doelmatiger in te zetten op de problematiek. Alleen door de opgave gezamenlijk aan te pakken, kan voortgang geboekt worden. Om de opgaven in het buitengebied aan te pakken is wederkerigheid van de netwerkleden van belang.

Figuur 1 Het Groen Netwerk Overijssel. Een mogelijke oplossing voor de opgave in het Overijsselse Buitengebied

7.Conclusie

De problematiek van de toezicht en handhaving in het buitengebied bevat verschillende aspecten (Provincie Overijssel, 2018)(Provincie Noord-Brabant, 2008). De problemen die zich voordoen op het gebied van recht, praktijk en samenwerking kunnen als één opgave worden opgepakt met samenwerking. Samenwerkingsprocessen tussen verschillende partners worden vaak als een moeilijk en moeizaam proces bestempeld. Het is een uitdaging voor een netwerk van organisaties om op alle niveaus (*gemeenschap, netwerk en organisatorisch*) effectief te zijn. Het doel van het onderzoek was om aan de hand van de opgave in het buitengebied meer inzicht te krijgen in het samenwerkingsproces tussen verschillende organisaties en welke factoren van belang zijn bij het opzetten van een netwerk.

Onderzoek: Aanpak & Bevindingen

Het onderzoek bestond uit een kwalitatief onderzoek naar de mogelijke stappen om de problematiek in het buitengebied tegen te gaan. Er is een toename van het aantal overtredingen in het buitengebied, waaronder speciaal aandacht is gevraagd voor de toename in het aantal drugdumpingen. Ter verbetering van de situatie, vond er onderzoek plaats naar mogelijke verbeteringen ten behoeve van de toezicht en handhaving.

Hiervoor is ten eerste gekeken naar de discrepantie tussen de formele regelingen voor de Boa's en de praktijk die ze ondervinden. Hieruit kwam naar voren dat het grootste probleem dat de Boa's ondervinden, de begrenzing is van het gebied waarop ze mogen handhaven. Ze mogen alleen op het terrein van hun werkgever handhaven en niet op naastgelegen gebieden. Dit vormt een groot obstakel voor de samenwerking tussen de Boa's. Dit probleem kan worden aangepakt door een formele samenwerkingsovereenkomst tussen de naastgelegen terreinbeheerders te formuleren. Door middel van een zogeheten "groen convenant" kan er gemakkelijker grensoverschrijdende samenwerking plaatsvinden en vormt het een directe toevoeging voor de toezicht en handhaving capaciteit van de Boa's. Met dit deel van het onderzoek zijn de eerste twee onderzoeksvragen beantwoord.

Ten tweede is gekeken naar het doortrekken van de samenwerkingsmogelijkheden op provinciaal niveau. Als achtergrondliteratuur over netwerken, de vormen waarin ze voorkomen en belangrijke factoren is gekeken naar de literatuur van Klijn & Koppenjan (2000), Provan & Kenis (2007), en Provan & Milward (1999). Op basis van deze informatie is aan de hand van de theorie van Provan en Milward (1999) het netwerk van *Samen werkt beter* geëvalueerd. Hiervoor zijn interviews gehouden met de bestuursleden van de provinciale toezicht en handhaving partners die deel uitmaken van het netwerk *Samen werkt beter*.

De resultaten van de netwerkevaluatie van *Samen werkt beter* geeft een duidelijk beeld van de sterke en minder sterke kanten van het netwerk. Op gemeenschapsniveau zien we aan de hand van de evaluatiecriteria dat het netwerk relatief zwak scoort terwijl het beter presteert op netwerk- en organisatorisch niveau. Aan de hand van de methodologie en analyse, is gekeken naar haalbare oplossingen voor het netwerk ten behoeve van de toezicht en handhaving in het buitengebied.

De interviews met de leden resulteerden eveneens in een lijst van samenwerkingsfactoren voor de beantwoording van de derde onderzoeksvraag. Vertrouwen en erkenning van elkaars goede intenties vormen de eerste vereisten voor een samenwerkingsverband. Gelijkwaardig partnerschap vormt eveneens een belangrijke factor. Organisaties hebben eigen belangen, of vertegenwoordigen die van hun achterban. Dit kan alleen in een verband waarbij er ook naar hun stem geluisterd wordt. Dit vereist dat iedereen een gelijke stem in het beslissingsproces heeft. Het doel is om doelmatiger in te zetten op de problematiek. Om de opgaven in het buitengebied aan te pakken is wederkerigheid van de netwerkleden van belang. Dit draag bij aan het vertrouwen en erkenning in elkaar. Samenvattend zijn de factoren contactfrequentie, respect, begrip en vertrouwen, van belang voor een gezond netwerk. Door het netwerk Groen Netwerk Overijssel (deel 6.2) op te stellen, kan er doelgerichte coördinatie plaatsvinden die bijdraagt aan de efficiëntie op strategisch en operationeel niveau en zodoende de problematiek in het buitengebied aanpakken.

Beperkingen & Aanbevelingen

Het onderzoek had als doel een beter beeld van samenwerkingsfactoren te schetsen en mogelijkheden voor de problematiek in buitengebieden aan te pakken. Hiervoor is gekeken naar de actuele problematiek en naar de reeds ontwikkelde samenwerkingen van Boa's en het netwerk van *Samen werkt beter*. Op basis van literatuur en de netwerkanalyse van *Samen werkt beter* zijn netwerkfactoren geïdentificeerd. Vervolgens is een netwerkconstructie opgesteld ten behoeve van de problematiek in het buitengebied. Het onderzoek heeft zich beperkt tot het buitengebied in Overijssel. Voor verder onderzoek is het aanbevolen om de enquêtes naar de groene Boa's van alle Nederlandse provincies te sturen, de signalen te vergelijken en, indien nodig, mogelijkheden te verkennen naar een landelijk NAO voor groene Boa's.

Het onderzoek heeft gebruik gemaakt van de netwerkevaluatietabel van Provan en Milward. Hiermee wordt er naar de functionaliteit van het netwerk gekeken, maar niet naar de individuen in het netwerk. Robins (2009) geeft in zijn onderzoek naar de rol van individuen en hun effect op netwerken ook aan dat er te weinig naar de invloed van het individu op het geheel gekeken wordt. Zeker vanwege de bekende 'dip' in vertrouwen en samenwerkingskracht die ontstaat bij het vertrek van een oud bestuurslid en de komst van de vervanger, is het belangrijk om te kijken welke sociale en bestuurlijke vaardigheden een vereiste vormen voor een goede transitie van samenwerkingkracht tussen oud en

nieuw bestuur. Voor verder onderzoek is het dan ook aangeraden om niet alleen de organisaties te evalueren maar ook de individuen die de organisaties vertegenwoordigen in het netwerk.

Betekenis Onderzoek

Op basis van het onderzoek is een netwerkconstructie voorgesteld die de samenwerkingen in het buitengebied moet onderhouden en ontwikkelen. Met de stijgende trend van criminele activiteiten in het buitengebied, is het onderzoek van groot maatschappelijk belang. De aanbeveling van een Groen Netwerk vormt een toepassing van de wetenschappelijke netwerkliteratuur en bouwt voort op samenwerkingsinitiatieven in het buitengebied. Hierdoor is het onderzoek goed te generaliseren naar andere Nederlandse provincies. Hoewel het toepassen van een NGO-structuur ter aanpak van de problematiek in het buitengebied niet ongekend is (*Samen sterk* in Noord-Brabant), biedt dit onderzoek inzicht in het opzetten van een dergelijke NGO-structuur met als voorbeeld een op maat gemaakt samenwerkingsnetwerk voor het buitengebied van Overijssel.

Op wetenschappelijk niveau is de theorie van Provan en Kenis toegepast op het netwerk van *Samen werkt Beter*. Het idee dat een netwerk in beperkte mate efficiënt kan zijn wanneer niet de 'juiste' combinatie van structuur en omstandigheden van toepassing blijkt niet universeel te gelden. Op basis van de netwerkefficiëntie-criteria van Provan en Milward is aangetoond dat een netwerk efficiënt kan zijn zonder aan de verwachte combinatie van structuur en omstandigheden te voldoen. Het netwerk van *Samen werkt Beter* is reeds in het onderzoek beschreven als een hybride vorm tussen de gedefinieerde versies van LOG en PGN van Provan en Kenis. De geslaagde hybride vorm van SwB kan als indicatie genomen dat de afgebakende criteria van de geformuleerde netwerkstructuren van Provan en Kenis als een belemmerend model kan werken bij het formuleren en evalueren van netwerken. De efficiëntie van een netwerk is afhankelijk aan een veelvoud van factoren. De theorie van Provan en Milward geeft al aan dat er grootte verschillen kunnen zijn op gemeenschaps-, organisationeel- en netwerk niveau. Met een dusdanige variatie in factoren, moet niet geheel onverwacht komen dat er een efficiënte variatie op de modellen van Provan en Kenis mogelijk is.

Nu dat het onderzoek heeft uitgewezen dat er een efficiënte hybride structuur mogelijk is in het model van Provan en Kenis is er verder onderzoek nodig om te bepalen of dit een nieuw netwerkmodel is of louter een uitzondering. Hiervoor is vervolgonderzoek nodig waarbij netwerken met hybride structuren met elkaar worden vergeleken.

8.Referenties

- Ansell, C. (2000). The networked polity: Regional development in Western Europe. *Governance*(13(3)), 303-333. Retrieved 4 2018, from www.scopus.com
- BMC; VBG; Provincie Noord-Brabant. (2017). *Ondertussen in het buitengebied - Bestuurskracht en de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit*. Noord-Brabant: BMC. Retrieved from www.brabant.nl
- Bouckart, G., & Oomsels, P. (2012). *Bestuurlijk vertrouwen binnen de overheid: een onderzoeksagenda*.
- Considine, M., & Lewis, J. M. (2003, March). Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review*(63(2)), 131-140. Retrieved 4 2018, from <https://www.scopus.com>
- Eckerberg, K., Bjärstig, T., & Zachrisson, A. (2015). Incentives for collaborative governance: top-down and bottom-up initiatives in the Swedish Mountain region. *Mountain research and development*, 289-298. Retrieved 4 2018
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hekhuis, H., Pleijte, M., van Apeldoorn, R., Corporaal, A., van Dam, R. I., & van Wijk, M. N. (2006). *Meerwaarde door gebiedsgerichte samenwerking in natuurbeheer? Onderzoek*, Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen. Retrieved 4 2018, from <http://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/24004>
- Huby, G. Ø., Cook, A., & Kirchhoff, R. (2018). Can we mandate partnership working? Top down meets bottom up in structural reforms in Scotland and Norway. *Journal of Integrated Care*. doi:10.1108/JICA-11-2017-0041
- Justitie, V. e. (2017, 9 12). *Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar*. Retrieved 5 2018, from Overheid.nl: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0039766/2017-09-12/0/informatie>
- K.G.Provan, A.Fish, & J.Sydow. (2007). Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks. *Journal of Management*, 479-516.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2000, June). Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance. *Public Management*(2(2)), 135-158. doi:10.1080/146166700411201
- Korsten, A. F. (2002). *Samen en toch apart*. College van Bestuur Open Universiteit Nederland.
- Margerum, R. D. (2008). A typology of collaboration efforts in environmental management. *Environmental management*(41(4)), 487-500.
- O'Toole Jr, L. J. (1997, January). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*(57(1)), 45-52. Retrieved 4 2018, from <https://www.scopus.com>
- O'Toole, L. J., & Meier, K. J. (1999). Modeling the impact of public management: Implication of structural context. *Journal of Public Administration and Theory*, 1999(9), 505-526. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024421
- Overijssel, P., van Herwaarden, R., & Pothoven, T. (2018). *Samen werkt beter, ook in het buitengebied*. Overijssel: Provincie Overijssel.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007, Augustus). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research*, 18(2), 229-252. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/25096364>

- Provan, K. G., & Milward, H. B. (1999, August). Do networks really work?: A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Academy of Management Proceedings*, A1-A6.
- Provincie Noord-Brabant. (2008). *Handhavingskoers 2008-2011*. Noord-Brabant: Provincie Noord-Brabant. Retrieved from <https://goo.gl/xj3ceA>
- Provincie Overijssel. (2018). *Samen werkt beter*. Retrieved from Provincie Overijssel: <http://www.overijssel.nl/bestuur/samen-werkt-beter/>
- Robins, G. (2009). Understanding individual behaviors within covert networks: the interplay of individual qualities, psychological predispositions, and network effects. *Trends Organ Crim*, 166-187. doi:10.1007/s12117-008-9059-4
- Samen werkt Beter. (2018, 5). *Akkoord Samen werkt beter*. Retrieved from Provincie Overijssel: goo.gl/AFCD3H
- Van Waarden, F. (1992, 2). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*(21(1-2)), 29-52. doi:10.1111/j.1475-6765.1992.tb00287.x

Bijlage 1 Enquête: Boa Vragen

Start of Block: Persoonlijk & Probleemschets

De eerste serie vragen zijn op u gericht. We willen hiermee een beter beeld van de BOA's in Overijssel schetsen.

Wat is uw leeftijd?

- ☐ 20-30
 - ☐ 30-40
 - ☐ 40-50
 - ☐ 50-60
 - ☐ 60+
-

Bij welke organisatie bent u in dienst? (Optioneel)

- ☐ Landschap Overijssel
 - ☐ Natuurmonumenten
 - ☐ (Lid van) Overijssel Particulier Grondbezit
 - ☐ Provincie Overijssel
 - ☐ Staatsbosbeheer
 - ☐ Gemeente
 - ☐ Anderen
-

Welke gemeente? (Optioneel)

Vanuit welke organisatie/opdrachtgever ben u werkzaam? (Optioneel)

Werkt u fulltime of parttime?

- ☐ Fulltime
 - ☐ Parttime
-

Hoeveel uur bent u per week werkzaam als BOA?

In welke regio's bent u werkzaam?

- ☐ Kop van Overijssel
 - ☐ IJsseldal
 - ☐ Overijssels Vechtdal
 - ☐ Centraal-Salland
 - ☐ Twente
-

Hoeveel hectare bedraagt uw gebied? (Indicatie)

Bent u de enige BOA die in uw gebied handhaaft?

- ☐ Ja
 - ☐ Nee
-

Hoeveel andere BOA's zijn er werkzaam in uw gebied?

Page Break

De volgende vragen gaan over de problematiek zoals u die ervaart. Het gaat hierbij over de trend in de afgelopen 5 jaar.

Welke optie is voor u het meest van toepassing?

	De frequentie ...			
	Neemt af	Blijft constant	Neemt toe	Niet van toepassing
Vandalisme	☐	☐	☐	☐
Stroperij	☐	☐	☐	☐
Afvaldumping	☐	☐	☐	☐
Hennepdumping	☐	☐	☐	☐
Synthetisch Drugdumping	☐	☐	☐	☐
Overlast Personen (algemeen)	☐	☐	☐	☐
Mensen op verboden grond	☐	☐	☐	☐
Recreatiedruk	☐	☐	☐	☐
Overlast Voertuigen	☐	☐	☐	☐
Leegstand in buitengebied	☐	☐	☐	☐
Intimidatie richting Boeren	☐	☐	☐	☐
Illegaal gebruik van voormalig agrarisch bedrijfsgebouwen (VAB)	☐	☐	☐	☐
Hennepkwekerij op boederijgrond	☐	☐	☐	☐
Illegale motorcross	☐	☐	☐	☐
Illegale mountainbiken	☐	☐	☐	☐

Met wat voor soort problemen heeft u het meest te maken?

- ☐ Vandalisme
 - ☐ Stroperij
 - ☐ Afvaldumping
 - ☐ Synthetische drugsdumping
 - ☐ Overlast Personen (algemeen)
 - ☐ Mensen op verboden grond
 - ☐ Recreatiedruk
 - ☐ Overlast Voertuigen
 - ☐ Leegstand in buitengebied
 - ☐ Intimidatie richting Boeren
 - ☐ Illegaal gebruik van voormalig agrarisch bedrijfsgebouwen
 - ☐ Hennepkwekerij op boerderijgrond
 - ☐ Illegale motorcross
 - ☐ Illegale mountainbiken
-

Hoe prioriteert u deze problemen? Sleep de onderwerpen in volgorde van prioriteit.

- Vandalisme
 - Stroperij
 - Afvaldumping
 - Synthetische drugsdumping
 - Overlast Personen (algemeen)
 - Mensen op verboden grond
 - Recreatiedruk
 - Overlast voertuigen
 - Leegstand in buitengebied
 - Intimidatie richting Boeren
 - Illegaal gebruik van voormalig agrarisch bedrijfsgebouwen
 - Hennepkwekerij op boerderijgrond
 - Illegale motorcross
 - Illegale mountainbiken
-

Page Break

Het volgende onderdeel gaat over uw persoonlijke uitrusting.

Welke uitrusting heeft u tot uw beschikking?

- ☐ Wapenstok
- ☐ Handboeien
- ☐ Pepperspray
- ☐ Dienstwapen
- ☐ Kogelwerend vest
- ☐ Portofoon (voor contact met de meldkamer van de politie)
- ☐ Geen

Welk onderdeel van uw uitrusting heeft voor u een meerwaarde in de uitvoering van uw werk?

- ☐ Wapenstok
 - ☐ Handboeien
 - ☐ Pepperspray
 - ☐ Dienstwapen
 - ☐ Kogelwerend vest
 - ☐ Portofoon (voor contact met de meldkamer van de politie)
-

Welk(e) onderdeel(en) van uw uitrusting zou u willen ter uitvoering van uw werk?

- ☐ Wapenstok
- ☐ Handboeien
- ☐ Pepperspray
- ☐ Dienstwapen
- ☐ Kogelwerend vest
- ☐ Portofoon (voor contact met de meldkamer van de politie)

Voor welk van de gewenste materialen heeft u een aanvraag gedaan bij het BOA-loket?

- ☐ Wapenstok
 - ☐ Handboeien
 - ☐ Pepperspray
 - ☐ Dienstwapen
 - ☐ Kogelwerend vest
 - ☐ Portofoon (voor contact met de meldkamer van de politie)
 - ☐ Geen
-

Waarom heeft u geen aanvraag gedaan ondanks u een `{q://QID83/ChoiceGroup/SelectedChoices}` wenst te hebben ter uitvoering van uw werk?

Is het verzoek voor de uitrusting toegekend of afgewezen?

	Uw verzoek is ...		
	Toegekend	Afgewezen	In verwerking
Wapenstok	☐	☐	☐
Handboeien	☐	☐	☐
Pepperspray	☐	☐	☐
Dienstwapen	☐	☐	☐
Kogelwerend vest	☐	☐	☐
Portofoon	☐	☐	☐

Page Break

De volgende vragen kijken naar samenwerking in het buitengebied. Hiervoor kijken we naar de samenwerking tussen u en externe partijen, bijvoorbeeld: de politie of andere terreinbeheerende organisaties. Denk aan het opzetten van gezamenlijke acties en het delen van informatie tussen de partijen.

Werkt u regelmatig met partijen buiten uw eigen organisatie?

- ☐ Ja
 - ☐ Nee
-

Met welke partijen werkt u regelmatig samen? (Bv: politie, gemeenten, Waterschap, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Provincie Overijssel) U kunt tot maximaal 10 partijen invullen.

- 1 _____
 - 2 _____
 - 3 _____
 - 4 _____
 - 5 _____
 - 6 _____
 - 7 _____
 - 8 _____
 - 9 _____
 - 10 _____
-

Neemt u wel eens het initiatief voor het opzetten van gezamenlijke acties met andere partijen?

- ☐ Ja
 - ☐ Nee
-

Indien u niet de initiatiefnemer bent voor gezamenlijke acties, welke partij(en) wel?

Welke partijen nemen initiatief of faciliteren, door middel van bijvoorbeeld bijeenkomsten te organiseren of administratieve, coördinerende functies over te nemen, de samenwerkingen? Vink aan wat van toepassing is (meerdere mogelijk)

	Partij neemt initiatief	U neemt initiatief	Partij faciliteert	U faciliteert
☐	☐	☐	☐	☐
☐	☐	☐	☐	☐
☐	☐	☐	☐	☐
☐	☐	☐	☐	☐
☐	☐	☐	☐	☐
☐	☐	☐	☐	☐
☐	☐	☐	☐	☐
☐	☐	☐	☐	☐
☐	☐	☐	☐	☐
☐	☐	☐	☐	☐

End of Block: Persoonlijk & Probleemschets

Start of Block: Samenwerking - BOA Initiatiefnemer

Op wat voor manier werkt u samen met ☐?

Hoe ervaart u de samenwerking met \${q://QID49/ChoiceTextEntryValue/94}?

	Slecht	Onvoldoende	Matig	Voldoende	Uitstekend
De samenwerking is ...	☐	☐	☐	☐	☐

Zijn er verbeterpunten voor deze samenwerking?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Hoe zou volgens u de samenwerking met \${q://QID49/ChoiceTextEntryValue/94} beter kunnen?

(Deze vragen serie wordt herhaald voor elk opgegeven organisatie)

End of Block: Samenwerking - Organisatie vragen 10

Start of Block: Verdere Info

Heeft u nog verdere opmerkingen over toezicht en handhaving in het buitengebied? Dan kunt u ze hieronder kwijt. Wij nemen deze opmerkingen dan mee in ons onderzoek.

End of Block: Verdere Info

Bijlage 2: Enquête BOA Opleiding

Start of Block: Basis info BOA

In deze enquête krijgt u onder andere vragen over de opleiding tot BOA. Het gaat hierbij over de initiële opleiding en de verplichte permanente her- en bijscholingscursus (PHB). Tevens gaat een onderdeel van de enquête over het BOA-registratiesysteem (BRS). Als u BRS niet gebruikt dan kunt u dit verderop in de enquête aangeven. Het eerste deel van de enquête vraagt u naar algemene informatie, dit helpt ons bij het krijgen van beter beeld over de BOA-opleiding.

In welk kleurspoor bent u als BOA werkzaam? (Meerdere opties mogelijk)

- ☐ Blauwe
 - ☐ Grijs
 - ☐ Groen
-

Wat is uw leeftijd?

- ☐ 20-30
 - ☐ 30-40
 - ☐ 40-50
 - ☐ 50-60
 - ☐ 60+
-

In welke provincie bent u werkzaam?

- ☐ Drenthe
 - ☐ Flevoland
 - ☐ Fryslân
 - ☐ Gelderland
 - ☐ Groningen
 - ☐ Limburg
 - ☐ Noord-Brabant
 - ☐ Noord-Holland
 - ☐ Overijssel
 - ☐ Utrecht
 - ☐ Zeeland
 - ☐ Zuid-Holland
-

Waar bent u in dienst? (Optioneel)

- ☐ Gemeente
 - ☐ Natuurmonumenten
 - ☐ Particulier grondbezitter
 - ☐ Provinciaal landschap
 - ☐ Staatsbosbeheer
 - ☐ Waterschap
 - ☐ Provincie Drenthe
 - ☐ Provincie Flevoland
 - ☐ Provincie Fryslân
 - ☐ Provincie Gelderland
 - ☐ Provincie Groningen
 - ☐ Provincie Limburg
 - ☐ Provincie Noord-Brabant
 - ☐ Provincie Noord-Holland
 - ☐ Provincie Overijssel
 - ☐ Provincie Utrecht
 - ☐ Provincie Zeeland
 - ☐ Provincie Zuid-Holland
 - ☐ Anders
-

Bij wie bent u in dienst? (Optioneel) (indien niet aangegeven)

Werkt u fulltime of parttime?

- ☐ Fulltime
 - ☐ Parttime
-

Hoeveel uur per week bent u werkzaam als BOA?

- ☐ 0-10 uur
 - ☐ 11-20
 - ☐ 21-30
 - ☐ 31-40
 - ☐ 40+
-

End of Block: Basis info BOA

Start of Block: Opleiding

Dit onderdeel gaat over de initiële opleiding tot BOA, de opleiding die u heeft gevolgd voor het verkrijgen van uw BOA-bevoegdheden, en de examinatie hiervan. Vragen over de permanente her- en bijscholingscursus (PHB) volgen na dit onderdeel.

Wanneer heeft u de opleiding tot $\{q://QID75/ChoiceGroup/SelectedChoices\}$ BOA afgerond?

- ☐ 2018 (mogelijkheid om jaartal tot 1970 te selecteren)
-

In de volgende vraag zijn verschillende stellingen over de BOA-opleiding geformuleerd. Geef per stelling aan in hoeverre u het er mee eens of oneens bent.

	Ze er oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Ze er eens
Tijdens mijn werk als BOA ben ik erachter gekomen dat er onderdelen in de opleiding ontbreken.	☐	☐	☐	☐	☐
De BOA-opleiding is te theoretisch/heeft te weinig praktijk onderdelen.	☐	☐	☐	☐	☐
In de opleiding komt stof voor die niet relevant is voor mijn werk als BOA.	☐	☐	☐	☐	☐
De opleiding besteedt niet genoeg aandacht aan lesmateriaal dat specifiek relevant is voor de BOA.	☐	☐	☐	☐	☐
Het examen legt te veel nadruk op de BOA in tegenstelling tot de BOA.	☐	☐	☐	☐	☐
De werkdruk van de opleiding is te hoog.	☐	☐	☐	☐	☐
De opleiding bereidt me genoeg voor om mijn taak als BOA goed uit te oefenen.	☐	☐	☐	☐	☐
De opleiding is te algemeen en moet zich meer op BOA richten.	☐	☐	☐	☐	☐
De toetsing van de opleiding is te streng.	☐	☐	☐	☐	☐
De theorie bereidt me genoeg voor op de praktijk.	☐	☐	☐	☐	☐
Tijdens de praktijk herken ik dingen die ik in de theorie geleerd heb.	☐	☐	☐	☐	☐
Ik ben tevreden zoals de opleiding gegeven wordt.	☐	☐	☐	☐	☐

Welk cijfer zou u de initiële opleiding geven?

- ☐ 10
 - ☐ 9
 - ☐ 8
 - ☐ 7
 - ☐ 6
 - ☐ 5
 - ☐ 4
 - ☐ 3
 - ☐ 2
 - ☐ 1
-

Welke onderdelen mist u in de opleiding?

Welke stof is niet relevant voor het werk als BOA?

Vul hieronder eventuele extra opmerkingen in met betrekking tot de Initiële-opleiding en de examinatie hiervan.

End of Block: Opleiding

Start of Block: PHB-cursus

Het volgende onderdeel gaat over de permanente her- en bijscholingscursus (PHB) en de examinatie hiervan. Hiermee proberen we een goed beeld te schetsen van hoe de PHB ervaren wordt.

In de volgende vraag zijn verschillende stellingen over de Permanente her- en bijscholingscursus (PHB) geformuleerd. Geef per stelling aan in hoeverre u het er mee eens of oneens bent.

	Ze er oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Ze er eens
Tijdens mijn werk als BOA ben ik erachter gekomen dat er onderdelen in de PHB ontbreken.	☐	☐	☐	☐	☐
De PHB is te theoretisch en richt zich te weinig op de praktijk.	☐	☐	☐	☐	☐
In de PHB komt stof voor die niet relevant is voor het werk als groene BOA.	☐	☐	☐	☐	☐
De opleiding besteedt niet genoeg aandacht aan lesmateriaal dat specifiek relevant is voor de $\{q://QID75/ChoiceGroup/SelectedChoices\}$ BOA.	☐	☐	☐	☐	☐
Het examen legt te veel nadruk op de $\{q://QID75/ChoiceGroup/UnselectedChoices\}$ BOA in tegenstelling tot de $\{q://QID75/ChoiceGroup/SelectedChoices\}$.	☐	☐	☐	☐	☐
De werkdruk van de PHB is te hoog.	☐	☐	☐	☐	☐
De PHB is noodzakelijk om op de hoogte te zijn van strafrechtelijke veranderingen.	☐	☐	☐	☐	☐
De PHB sluit goed aan op mijn werkveld.	☐	☐	☐	☐	☐
De toetsing van de PHB is te zwaar.	☐	☐	☐	☐	☐
De PHB sluit aan op de BOA-opleiding.	☐	☐	☐	☐	☐
De PHB toets alle relevante aspecten van de opleiding.	☐	☐	☐	☐	☐
De PHB-cursus valt goed te combineren met mijn werk	☐	☐	☐	☐	☐

Welke onderdelen ontbreken in de PHB?

Welke stof in de PHB is niet relevant voor het werk als $\{q://QID75/ChoiceGroup/SelectedChoices\}$ BOA?

Een EHBO-cursus is een goede aanvulling voor in de PHB.

- ☐ Eens
- ☐ Oneens

Waarom vindt u een EHBO-cursus een goede aanvulling?

Waarom vindt u een EHBO-cursus geen goede aanvulling?

Vul hieronder eventuele extra opmerkingen in met betrekking tot de permanente her- en bijscholingscursus.

End of Block: PHB-cursus

Start of Block: BRS

Het BOA-registratiesysteem (BRS) is een systeem dat in sommige provincies gebruikt wordt. Het systeem biedt de BOA de mogelijkheid om zijn bevindingen, proces-verbalen en waarschuwingen vast te leggen.

Bent u reeds bekend met het BOA-Registratie systeem?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Heeft u toegang tot het BRS?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

(Indien nee)

Waarom heeft u geen toegang tot BRS?

Wilt u wel toegang tot BRS?

- ☐ Ja
 - ☐ Nee
-

Gebruikt u BRS?

- ☐ Ja
 - ☐ Nee
-

Hoe vaak gebruikt u BRS

- ☐ Dagelijks
 - ☐ Wekelijks
 - ☐ Maandelijks
-

Waarom gebruikt u BRS niet?

In de volgende vraag zijn verschillende stellingen geformuleerd over het BOA-registratiesysteem (BRS). U kunt aangeven in hoeverre u het hier mee eens of oneens bent. Hiermee hopen we een goed beeld van de tevredenheid over het BRS te krijgen en mogelijke knelpunten te identificeren.

	Zeer Oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Zeer eens
Het BRS maakt het opstellen van mutaties overzichtelijk.	☐	☐	☐	☐	☐
Ik vind het BRS een toegankelijk systeem.	☐	☐	☐	☐	☐
BRS help me makkelijker proces-verbalen, waarschuwingen en waarnemingen op te maken.	☐	☐	☐	☐	☐
BRS is makkelijk en intuïtief in gebruik.	☐	☐	☐	☐	☐
Er zijn nog verbeterpunten voor het BRS.	☐	☐	☐	☐	☐
Ik zou BRS aan mijn collega BOA's aanraden.	☐	☐	☐	☐	☐
Het BRS is up-to-date met vergelijkbare systemen.	☐	☐	☐	☐	☐
Het verwerken van mutaties in BRS is eenvoudig en makkelijk te doen.	☐	☐	☐	☐	☐
Ik ben tevreden met BRS zoals het nu is.	☐	☐	☐	☐	☐
Het terugvinden van mutaties is lastig te doen.	☐	☐	☐	☐	☐
Ik gebruik liever een ander systeem dan BRS.	☐	☐	☐	☐	☐
Het BRS zorgt voor te veel administratieve druk	☐	☐	☐	☐	☐

Welk systeem gebruikt u liever dan BRS?

Vul hieronder eventuele extra opmerkingen in met betrekking tot het BOA-registratie systeem (BRS).

End of Block: BRS

Start of Block: Slot

Dank u voor uw deelname aan de enquête! Mocht u naar aanleiding van de enquête nog extra opmerkingen of suggesties hebben dan kunt u die hier kwijt.

End of Block: Slot
