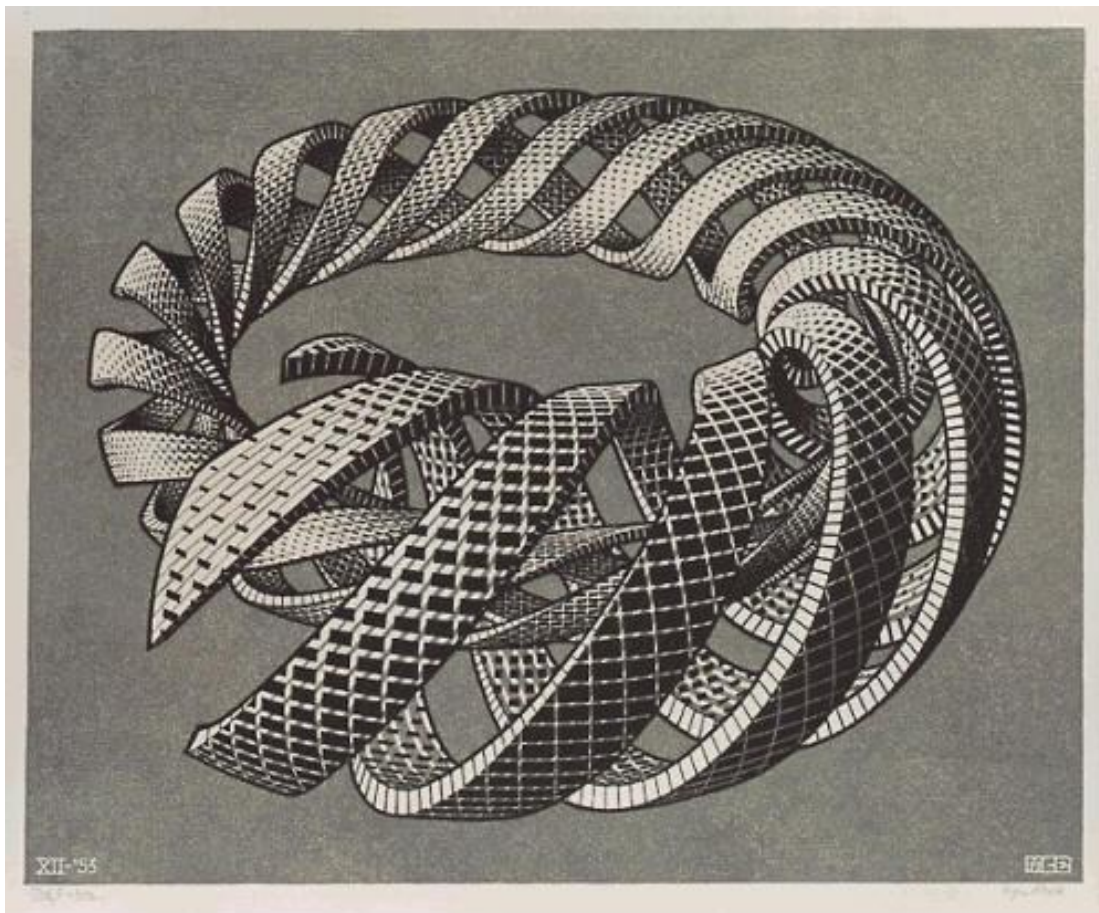


# Natuurlijk samenwerken tussen systemen: rennen of stilstaan?

Een onderzoek naar evolutionaire mechanismen die twee gemeenten in Nederland hebben aangespoord tot beweging, en de manier waarop deze hun stabiliteit behouden in een veranderend bestuurlijk landschap



M.C. Escher, *Spirals*, 1953

# Natuurlijk samenwerken tussen systemen: rennen of stilstaan?

Een onderzoek naar de intergemeentelijke samenwerking tussen de gemeenten Voorschoten en Wassenaar

**Door:** J. E. De Wit (357922)

**Erasmus Universiteit Rotterdam**

**Bestuurskunde**

**Master:** Governance & Management van Complexe Systemen

**Begeleidend docent:** Dr. L. Gerrits, MSc BA

**Tweede lezer:** S. Verweij, MSc

**Stageplaats:** Gemeente Wassenaar

**Begeleider:** Drs. W. Atsma

## Abstract

Steeds meer gemeenten in Nederland gaan de samenwerking aan, de één intensiever dan de ander. We zien herindelingen, fusies, samenwerkingsverbanden, gemeenschappelijke regelingen kriskras door het land opduiken. Gemeenten veranderen zo van vorm, terwijl zij gericht zijn op behoud van stabiliteit in een dynamisch bestuurlijk landschap. Dit onderzoek probeert inzichtelijk te maken wat de beweegredenen zijn van gemeenten, aan de hand van een specifieke casus: de samenvoeging van de organisaties van Voorschoten en Wassenaar. Wat spoorde hen aan tot veranderen? Hoe kan het zijn dat gemeenten kiezen voor samenwerking, en wat bedoelen zij werkelijk als wordt gezegd dat samenwerken ‘betere’ gemeenten voortbrengt?

Door middel van het *fitness* landschap is in dit onderzoek een manier gevonden om te visualiseren wat gemeenten aanspoort tot verandering, en hoe zij tijdelijk onzekerheid in hun omgeving kunnen reduceren door samen te werken. Daarmee kan dit onderzoek uitspraken doen over zowel het gebruik van een *fitness* landschap als model, als over het hoe en waarom van intergemeentelijke samenwerking.

~ Zie hoe alles voortdurend uit verandering ontstaat en geven u aan de gedachte dat de natuur van alle dingen niets zo gaarne doet als de bestaande dingen te veranderen en nieuwe variaties op hetzelfde thema te maken ~

Marcus Aurelius in “Overpeinzingen”, Boek IV, 36

## Inhoud

|  |    |
|--|----|
| Voorwoord .....  | 7  |
| Overdenking en relevantie onderzoek .....  | 9  |
| 1. Inleiding.....  | 11 |
| 1.1 Territoriale orde in het openbaar bestuur?.....                                | 11 |
| 1.2 Veranderende instituties in een veranderlijk landschap .....                   | 11 |
| 1.3 De onstuimige gemeentelijke bestuurslaag .....                                 | 12 |
| 1.4 Doelstelling onderzoek .....   | 14 |
| 1.5 Vraagstelling onderzoek.....   | 14 |
| 2. Onderzoeksverantwoording.....   | 16 |
| 2.1 Ontologische en epistemologische uitgangspunten.....                           | 16 |
| 2.1.1 Context, betekenis en geldigheid.....  | 17 |
| 2.1.2 De geldigheid van het concept <i>fitness</i> : verklaren of begrijpen?.....  | 18 |
| 2.2 Participatie en onderzoek in het veld.....                                     | 19 |
| 2.2.1 De rol van de onderzoeker.....   | 19 |
| 2.2.2 Onderzoek in het kader van een afstudeerstage bij de gemeente Wassenaar..... | 20 |
| 2.3 Wijze van onderzoeken.....   | 20 |
| 2.3.1 Kwalitatieve inhoudsanalyse en systematiek.....                              | 20 |
| 2.3.2 Verantwoording dataverzameling .....   | 21 |
| 3. Theoretisch kader.....  | 23 |
| 3.1 De organisatie in een systemische werkelijkheid.....                           | 23 |
| 3.1.1 Systemisch denken.....   | 23 |
| 3.1.2 Systemen en complexiteit .....   | 25 |
| 3.1.3 Systemen benaderen.....  | 27 |
| 3.2 De organisatie in een veranderlijke omgeving.....                              | 30 |
| 3.2.1 Een zekere onvoorspelbaarheid .....  | 30 |
| 3.2.2 Denkende organisaties en onwetendheid.....                                   | 31 |
| 3.2.3 Stabiliteit door dynamiek en systeemverstoring.....                          | 31 |
| 3.3 De organisatie in een tijdelijke samenstelling .....                           | 34 |
| 3.3.1 “The evolutionary approach” .....  | 34 |
| 3.3.2 De oorsprong van <i>fitness</i> .....  | 35 |
| 3.3.3 Concluderend ten aanzien van het theoretisch kader .....                     | 36 |
| 4. Het <i>fitness</i> landschap.....   | 39 |
| 4.1 Het <i>fitness</i> landschap – introductie.....                                | 39 |

|  |    |
|--|----|
| 4.2 Het <i>fitness</i> landschap in dit onderzoek.....                         | 42 |
| 4.2.1 Van gen naar actor.....  | 43 |
| 4.2.2 Van actor naar de <i>fitness perceptie</i> .....                         | 43 |
| 4.2.3 Van perceptie naar zoekgedrag en basismodel.....                         | 44 |
| 5. Operationalisering.....   | 47 |
| 5.1 Het modelleren van een complexe werkelijkheid .....                        | 47 |
| 5.2 <i>Fitness</i> in dit onderzoek .....                                      | 47 |
| 5.3 Waarden op het <i>fitness</i> landschap .....                              | 48 |
| 5.3.1 Codeboek.....  | 48 |
| 5.3.2 Waarden en indicatoren.....  | 49 |
| 5.3.3 Toelichting indicatoren.....   | 50 |
| 5.3.4 Concluderend.....  | 52 |
| 6. Casus: Intergemeentelijke samenwerking tussen Voorschoten en Wassenaar..... | 54 |
| 6.1 Inleiding.....   | 54 |
| 6.2 Karakterschets van beide gemeenten.....                                    | 55 |
| 6.2.1 De gemeente Voorschoten .....  | 55 |
| 6.2.2 De gemeente Wassenaar.....   | 56 |
| 6.2.3 Wat kenmerkt de beide gemeenten? .....                                   | 57 |
| 6.3 Samenwerking tussen Voorschoten en Wassenaar.....                          | 57 |
| 6.3.1 Achtergrond en aanleiding .....  | 57 |
| 6.3.2 Toenadering van beide gemeenten: beginnende samenwerking.....            | 59 |
| 6.3.3 Uiteindelijke samenvoeging van de gehele ambtelijke organisatie .....    | 60 |
| 6.4 Concluderend .....   | 61 |
| 7. Analyse: de beweging van beide gemeenten .....                              | 62 |
| 7.1 Inleiding en aanpak analyse .....  | 62 |
| 7.1.1 De status quo , $t = 0$ .....  | 63 |
| 7.1.2 Trigger of event, $t = 1$ .....  | 65 |
| 7.1.3 Search process, $t = 2$ .....  | 67 |
| 7.1.4 Landscape changes, $t = 3$ .....   | 69 |
| 7.1.5 Adaptive walk, $t = 4$ .....   | 71 |
| 7.1.6 <i>Fitness</i> search, $t = 5$ .....                                     | 73 |
| 7.1.7 Local optimum, $t = 6$ .....   | 75 |
| 7.1.8 De <i>fitte</i> gemeente zoekt altijd verder.....                        | 77 |
| 8. Conclusie .....   | 79 |

|  |     |
|--|-----|
| 8.1 Inleiding.....   | 79  |
| 8.2 Beantwoording deelvragen .....   | 79  |
| 8.2.1 Wat voor soort systeem is de gemeentelijke organisatie? .....  | 79  |
| 8.2.2 Welke invloed heeft een veranderende omgeving op een organisatie? .....  | 80  |
| 8.2.3 Hoe neemt een gemeente een veranderlijk bestuurlijk landschap waar?.....   | 80  |
| 8.2.4 Hoe hebben de gemeenten Wassenaar en Voorschoten hun zoekproces vormgegeven? .....   | 81  |
| 8.2.5 Welke betekenis kan het concept <i>fitness</i> geven bij het in kaart brengen van de zoektocht van de beide gemeenten? ..... | 81  |
| 8.3 Samenvattend .....   | 82  |
| 8.4 Opmerkingen ten aanzien van de onderzoeksdoelstellingen .....  | 84  |
| 8.4.1 Inzicht gemeentelijke systeemverandering.....  | 84  |
| 8.4.2 Toepassing theoretische concepten .....  | 85  |
| 8.4.3 Beoordeling waarde theoretische concepten.....   | 85  |
| 8.5 Aanbevelingen en conclusies ten aanzien van het <i>fitness</i> landschap.....  | 86  |
| 9. Bronnenverantwoording.....  | 88  |
| 9.1 Literatuurlijst.....   | 88  |
| 9.2 Gebruikte afbeeldingen.....  | 93  |
| 9.3 Casusdocumenten.....   | 93  |
| 9.3.1 Documenten voor het codeboek .....   | 93  |
| 9.3.2 Historische informatie van beide gemeenten .....   | 93  |
| 9.3.3 Achtergronddocumenten .....  | 94  |
| 9.4 Lijst van respondenten.....  | 94  |
| Bijlage 1: Codeboek.....   | 95  |
| t= 1 Document: Bestuurskrachtmeting Voorschoten: ambitieus op koers! (2006) .....  | 95  |
| t= 2 Document: De toekomst van Voorschoten: samen sterker! Naar een visie op regionale samenwerking (d.d. september 2008).....     | 96  |
| t= 3 Document: Quickscan samenwerkingsmogelijkheden Gemeenten Voorschoten Wassenaar (maart 2009) .....                             | 99  |
| t= 4 Document: Bestuurskrachtmeting Wassenaar (2010).....  | 100 |
| Document visienota Kracht en Kwaliteit.....  | 101 |
| Document <i>Koersdocument Met Volle Kracht Vooruit!</i> (d.d. september 2010) .....  | 101 |
| t = 5 Document Voorschoten-Wassenaar: Modaliteiten in samenwerking (22 december 2011).....   | 101 |

## Voorwoord

“The world we inhabit is abundant beyond our wildest imagination. There are trees, dreams, sunrises; there are thunderstorms, shadows, rivers; there are wars, flea bites, love affairs; there are the lives of people, Gods, entire galaxies” (Feyerabend, 1999: 3)

~

Na het volgen van deze Master ben ik mij nog meer dan eerst bewust geworden van de rijkdom die deze wereld kent. Nooit eerder was ik in staat zo veel te overzien, zo veel te weten en zo veel te kennen. Dit moment is misschien wel het hoogtepunt van beschikbare kennis, een werkend geheugen en veel energie om iets met die kennis te gaan doen. Ik draag straks niet alleen de titel Master, ik vóel het ook alsof ik mij de laatste jaren van kennis en kunde ‘meester heb gemaakt’.

Het heeft mij bevreemd hoe tegenstrijdig het is om veel te weten. Eenvoudig vond ik het allerm minst, zeker als ik aan anderen probeerde uit te leggen wat ik nu precies heb gedaan of onderzocht. En waarom dat belangrijk is. En voor wie dan.

Zo daalde ik van grootse inzichten eenvoudig weer af en realiseerde mij al te vaak hoe onbelangrijk en nietig het is te weten, als anderen dat niet begrijpen. Ik heb het als een persoonlijke uitdaging gezien om in deze scriptie een theoretisch complex onderwerp in begrijpelijke en heldere taal uiteen te zetten. Ik zie het als een plicht van de wetenschap om kennis en inzichten uit te dragen en waardevol te maken in een daadwerkelijke en niet puur theoretische context. De bestuurskunde is bij uitstek een vakgebied met veel concrete waarde, en toch wordt de samenhang met het openbaar bestuur en de menselijke praktijk al te vaak vergeten. Ik sluit niet uit dat ik om deze reden in de toekomst een terugkeer zou willen maken naar het wetenschappelijk onderwijs van de bestuurskunde.

Deze Masterscriptie is het sluitstuk van wat ik onder intimi vaak een uitputtingsslag heb genoemd. Zes lange jaren VWO, daarna een lang durende bachelor, tussendoor een minor, een bestuursjaar, een meewerkstage. En dan tot slot nog deze Master, waarbij alles soms weer van voor af aan leek te beginnen. Nooit had ik verwacht dat ik op ‘academisch niveau’ zou eindigen, zeker niet toen ik als twaalfjarige toch eigenlijk veel liever naar de HAVO was gegaan, om het mijzelf vooral niet te moeilijk te maken. De eerlijkheid gebiedt mij dan ook te zeggen dat ik de laatste jaren als zware jaren heb ervaren. Niet vanwege het kennisniveau – wel vanwege de eenzaamheid van het studerende leven, het moeten laten van veel leuke dingen en de druk van het presteren. De notie van tijd is daarmee een vreemde geweest. Enerzijds leek alles niet snel genoeg te kunnen gaan, anderzijds had ik nu achteraf misschien graag meer tijd gehad om de rijkdom van het leren op waarde te schatten.

Het staat vast dat ik zonder de hulp en aansporing van anderen niet in staat zou zijn geweest dit onderzoek, en daarmee mijn gehele studietijd tot een goed einde te brengen.

Allereerst gaat er veel dank uit naar mijn ouders, die het mij mogelijk hebben gemaakt te studeren. Zij waren degenen die mij aan de vooravond van mijn studerende leven overhaalden tóch het VWO te gaan doen. Daarbij is richting hen ook een verontschuldiging op zijn plaats, want hoe vaak hebben zij niet moeten horen dat ik het ‘zo druk’ had met mijn studie, dat ik niet kon bellen of langskomen. In dat opzicht zijn ook verontschuldigungen terecht aan mijn vriendinnen: Moniek, Carlijn, Kirsten en Anne Rose, sorry dat ik jullie zo vaak heb moeten teleurstellen als we wat wilden afspreken en ik er niet bij kon zijn. Ik hoop dat jullie deze scriptie als ‘bewijs’ van dit excuus zullen accepteren.

Ten tweede een groot woord van dank aan Mw. Wilma Atsma, gemeentesecretaris van de gemeente Wassenaar. Zij heeft mij de vrijheid gegeven een eigen onderzoek vorm te geven en zij heeft mij ondersteund waar nodig. In navolging daarvan dank ik ook alle anderen van de gemeente Wassenaar, in het bijzonder mijn naaste collega’s. Conny, Patricia, Lucas, Hanny, Maarten, Frans, Marlies: dank voor de interesse, het meedenken, meehelpen en het soms meeleven. Ook de respondenten die mij waardevolle achtergrondinformatie konden verschaffen over de onderzochte casus, dank ik van harte. In het bijzonder Dhr. Jan Hoekema, burgemeester van Wassenaar en Dhr. Marc van Dijk, oud-wethouder van Wassenaar die hun kostbare tijd ter beschikking stelden om enkele van mijn prangende vragen te beantwoorden.

Ten derde een groot woord van dank aan Dhr. Lasse Gerrits, die mij heeft geïnspireerd bij het doen van dit onderzoek, en mij met theoretische vragen heeft kunnen en ook willen helpen. Het vertrouwen dat hij had in mij heb ik ervaren als een spannende uitdaging, maar ook als een welkome geruststelling. Ook de adviezen van Dhr. Stefan Verweij heb ik dankbaar in ontvangst genomen. Als tweede lezer gaf hij mij scherpe en nuttige feedback over enkele onvolkomenheden van het onderzoek. Ik kon door deze feedback eindelijk de nodige afstand nemen van het onderzoek en mij richten op de structuur, in plaats van de inhoud. Ten vierde dank ik Eric en Rutger: jullie meelesen en meedenken als mijn scriptiegenoten is erg prettig geweest.

Ik sluit af met een woord van dank aan mijn vriend Johan. Jouw talent om heel ingewikkelde vraagstukken te reduceren tot simpele uitgangspunten is iets waar ik je enorm om bewonder. De eenzaamheid van het studeren werd zo veel draaglijker als wij samen de studiestof konden bespreken en bevragen. Of als wij samen filosofeerden over de waarde van wetenschap in ons leven en in de maatschappij. Hoe vaak zei je niet tegen mij dat we dit alles doen om in onszelf en in onze toekomst te investeren. Ik hoop met heel mijn hart dat je gelijk zult hebben.

Rest mij U alle plezier te wensen bij het lezen van dit onderzoek,

Leiden, 25 januari 2013

Jessica de Wit



## Overdenking en relevantie onderzoek

Vanaf het moment dat de mens zich in politieke samenlevingsvormen is gaan organiseren, stelt hij zich de vraag wat daarvan de beste inrichting zou moeten zijn. Plato en Aristoteles schreven als klassieke denkers al over verschillende staatsvormen en wie daarin welke rol te vervullen zou hebben.

Gedurende de tijd heeft het heersende gezag taken aangenomen en afgestoten, en is de fysieke en politieke inrichting van het menselijk territorium keer op keer gewijzigd. Hoe onze staat is ingericht hangt zo af van het moment in de tijd dat wij bestuderen.

Dat betekent dat ook de organisatie van de dan aanwezige staat verandert. De gevestigde orde bepaalt immers de instituties en de verdeling van overheidstaken en middelen. De organisatie van de staat is aldus niet onveranderlijk, maar juist dynamisch van aard.

Maar hoe verklaren we dat de staat en haar instituties veranderen, terwijl deze zelfde staat baat heeft bij orde en regelmaat? Worden deze veranderingen geleid door politieke opvattingen, maatschappelijke beweging of zijn er andere mechanismen die verklaren waarom een organisatie plotseling een deel van haar taken afstoot of zichzelf juist nieuwe opgaven toe-eigent?

Voldoen geordende opdelingen van het openbaar bestuur nog bij het bestuderen daarvan? De praktijk van het openbaar bestuur kenmerkt zich vooral de laatste jaren door snelle aanpassingen, te midden van een technisch hoogontwikkelde maatschappij. Deze ontwikkelingen zijn niet lineair of volgens een vast patroon, waardoor de intensiteit waarmee het bestuur hierop reageert zeer verschillend is.

Paradoxaal genoeg is de vergroting van de zelfredzaamheid van de burger niet gepaard gegaan met een vermindering van 'bestuurlijke drukte' met betrekking tot onze (fysieke) leefomgeving. We zien in hoge mate een versnipperd bestuurlijk landschap, met daarbij een bijna oneindige hoeveelheid aan kruisverbanden tussen verschillende bestuursorganen. De organisatiedichtheid neemt in complexe samenlevingen juist toe (Teisman, 2005: 62).

Dat kan zowel een positieve als negatieve uitwerking hebben. Enerzijds hebben wij een hoogstaand voorzieningenniveau, omdat wij middels onze organisaties in staat zijn elementen uit onze omgeving te beheersen en te sturen. De onvoorspelbaarheid van onze omgeving betekent niet langer een gebrek aan bestaanszekerheid.

Tegelijkertijd zorgen deze ambities voor vergaande eisen die we stellen aan onze organisaties. We verwachten goed, snel en liefst zo goedkoop mogelijk bediend te worden. Het gevolg van de eerder besproken organisatiedichtheid is dat niet altijd meer duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Er kan grote verwarring ontstaan wanneer meerdere organisaties voor eenzelfde taak of doel zijn aangewezen. We zien de samengesteldheid van de maatschappij doorwerken in onze instituties (Teisman, 2005).

De samenleving laat zich niet beheersen, en dus is het voor een organisatie in het openbaar bestuur een kwestie van constante aanpassing aan nieuwe regels en scheidslijnen. Daardoor staat

de houdbaarheid van geordende systemen onder voortdurende druk. Het voortbestaan van organisaties wordt op zichzelf een gecompliceerd vraagstuk.

Het is balanceren op de grens tussen chaos en orde (Teisman, 2005: VII). Het toezien op stabiliteit en continuïteit is één van de basisvoorwaarden van een democratisch gelegitimeerd openbaar bestuur (Rob, 1999: 12, 13). Organisaties zijn aldus bewakers van regels en orde in een wereld die gekenmerkt wordt door onzekerheid.

De vraag doemt op of we op dit moment in de tijd het openbaar bestuur en de wisselwerking met haar omgeving juist en volledig bestuderen en begrijpen. Bij een complexiteitstheoretische benadering van de instituties binnen het openbaar bestuur houden we rekening met een veelheid aan actoren, die allen eigen percepties en belangen hebben bij een bepaalde vorm of gedaante van gezaghebbende organisaties.

Daarbij doet zich een enigszins wonderlijk verschijnsel voor. Enerzijds zien we dat organisaties gedurende lange tijd blijven bestaan omdat zij in staat zijn hun eigen doel veilig te stellen, en zich te verzekeren van middelen om dit te bereiken. Anderzijds zien we een tendens bij organisaties die wel degelijk van binnenuit veranderen, opkomen en ondergaan.

De vraag die als een rode draad door dit stuk zal lopen luidt: hoe is het mogelijk, dat organisaties die erop zijn gericht om (hun eigen) orde en stabiliteit te bewaken, tegelijkertijd evolueren en veranderen, om aan de eisen vanuit de omgeving tegemoet te komen?

Met andere woorden: hoe gedraagt een systeem zoals een organisatie zich in de zoektocht naar orde en roluidelijkheid te midden van een complexe en niet-vaststaande omgeving?

## 1. Inleiding

### 1.1 Territoriale orde in het openbaar bestuur?

In de beschrijving van onze staat gaan wij vandaag de dag grotendeels nog uit van een functionele en duidelijk territoriale benadering van het openbaar bestuur (Neelen, 2003; WRR, 2010). De Nederlandse staat of overheid wordt dan van oudsher opgedeeld in drie lichamen: het Rijk, de provincie en de gemeente. Dit gebeurt in navolging van het zogenaamde Huis van Thorbecke; vernoemd naar de staatsman die in 1848 de (wettelijke) basis legde voor ons huidige staatsbestel (Neelen e.a., 2003: 24). Het openbaar bestuur wordt mede door de verankering in onze wetgeving gezien als een apparaat dat afgebakend en gereduceerd kan worden tot haar instituties.

Overheidstaken zijn verdeeld naar grootte, draagkracht en wettelijke zeggenschap en wetgeving bepaalt officieel wie waarvoor verantwoordelijk is. Ook het aantal collectieve middelen dat ter beschikking wordt gesteld verschilt per bestuurslaag. Zo'n 80 procent van de gemeentelijke taken is wettelijk bepaald door het Rijk (Korsten, 2012: 5). De gemeente is een uitvoerend verlengstuk van landelijke wetgeving, en wordt ook wel "de eerste overheid" (VNG, 2007) genoemd. Het uitvoeren van taken in opdracht van een hogere regeling wordt medebewind genoemd. Er tekent zich op papier een bestuurlijke hiërarchie af, waarbij bestuurslagen aan elkaar ondergeschikt zijn. Deze op orde en verdeling gebaseerde benadering van het openbaar bestuur, bestaat tot op heden. Maar in hoeverre is deze verdeling gebaseerd op werkelijke gezagsverhoudingen? Wat te denken van de taken die via gemeenten zijn overgeheveld naar andere bestuursorganen, organisaties en bedrijven? Wat te denken van gemeenten die naar elkaar toe bewegen en gezamenlijke activiteiten ontplooiën in zogenoemde 'gemeenschappelijke regelingen'? De Raad voor het openbaar bestuur merkt in elk geval kritisch op: "In deze veranderende, complexe samenleving [...] treden politiek en bestuur nog op alsof de maatschappij is opgebouwd uit verticale, hiërarchische verhoudingen (Rob, 2010: 13)." We kunnen ons dus terecht afvragen hoe onveranderlijk de opbouw van onze staat en ons openbaar bestuur eigenlijk is. Zoals Van Braam opmerkt: "Openbaar bestuur is een spanningsveld van: veranderingsoriëntatie enerzijds en traditie en routine anderzijds" (1986: 128).

### 1.2 Veranderende instituties in een veranderlijk landschap

Zoals in de overdenking beschreven zien we in de tijd een intrigerend proces van instituties die enerzijds in de essentie wel blijven bestaan, maar tegelijkertijd voortdurend van vorm en omvang veranderen. "Er is weinig waarin het Nederlandse openbaar bestuur aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw nog lijkt op dat van [...] honderd jaar eerder" schrijven Van der Meer e.a. (2011: 286). De WRR spreekt van een versnelling in de functionele herordening van instituties, en het aangaan van "steeds complexere arrangementen" (WRR, 2010: 17). Deze vergen het uiterste van het vermogen van het bestuur en bestuurders om tegelijkertijd een openbaar karakter te houden (ibid.). De 'horizontalisering' van de samenleving (Schillemans, 2010: 305), waarbij gezagsverhoudingen onder druk komen te staan is een aanspoerende factor voor instituties om zich constant aan te passen aan veranderde wensen uit de omgeving (VNG, 2005: 11).

Als we kijken naar de bestuurlijke inrichting van ons land in de praktijk, blijft er dus weinig over van de ogenschijnlijk ordelijk georganiseerde bestuurslagen. Er blijkt een arsenaal aan tussenlagen, samenwerkingsverbanden, regionale overleggen, gemeenschappelijke regelingen en organen te bestaan. Taken en verantwoordelijkheden veranderen voortdurend, worden

overgeheveld, verdwijnen of worden vernieuwd. Hajer spreekt ten aanzien hiervan over een geheel veranderde “institutionele vormgeving” (2010: 2). Anderen noemen dit “veranderde architectuur van bestuur”, of, normatiever, “een constitutioneel probleem” (Dijstelbloem en Holtslag, 2010: 15). Van Thiel spreekt in dit verband van een “empty nest syndrome” (2008), verwijzend naar een dusdanige uittocht van taken en bevoegdheden van het openbaar bestuur naar (bijvoorbeeld) zelfstandige bestuursorganen (ZBO’s), dat steeds meer onduidelijk wordt wie waarvoor aan het roer staat. Een gevolg daarvan is een toestand waarbij bestuurders een grote mate van onzekerheid kunnen ervaren over hen ooit toebedeelde taken en bevoegdheden. Bestuurders voelen zich niet als vanzelfsprekend aanvaard, maar moeten constant beslissingen verantwoorden (WRR, 2010: 54). Een toenemende “bevraging van het gezag” (WRR, 2010: 23, 41) vanuit de samenleving zorgt in elk geval voor een toenemende onzekerheid bij actoren in het openbaar bestuur.

Dat komt ook door de groeiende verwevenheid van samenleving en bestuur. Naarmate de samenleving meer met elkaar verweven is, zullen ook vraagstukken over begrenzing en ‘juiste schaal’ dat worden (Teisman, 2005). Bestuurders spreken van het oplossen van problemen op de juiste schaal, maar juist deze is zeer problematisch te bepalen (WRR, 1995:7, 24).

Bestuurslagen en organen móeten daarom wel rekening met elkaar houden, en elkaar opzoeken. Deze afhankelijkheid en interactie is in zekere zin logisch: ruimtelijke en maatschappelijke vraagstukken zijn veelal niet af te bakenen tot een territorium. Tot zover is dit niet meer dan een eerder vanzelfsprekende eigenschap van een open samenleving, met open organisaties die vrij informatie en middelen met elkaar kunnen uitwisselen. Het wordt interessant wanneer organisaties de ruimte hebben om door deze vrijheid samen te werken, maar daarbij ook van vorm, inhoud en ‘soort’ veranderen.

Het gedrag van een organisatie wordt dus enerzijds beperkt door de afhankelijkheidsrelatie met haar omgeving. Tegelijkertijd is dit juist een aansporende factor voor verandering, omdat de omgeving soms verregaande eisen stelt aan een organisatie. Afhankelijkheid zorgt dus voor zekerheid én onzekerheid.

Het doel van dit onderzoek is niet de meer filosofische aard van veranderingen in het openbaar bestuur te bespreken, en daarbij macrosociale ontwikkelingen aan te halen. Deze zouden te algemeen, en niet van concrete waarde zijn. Daarom spitst dit onderzoek zich toe op één laag van bestuur, en één ontwikkeling in het bijzonder: de Nederlandse gemeente en haar voortdurende beweeglijkheid, wat zich op allerlei manieren uit zoals we in de volgende paragraaf kunnen lezen. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken naar het ‘evolutionaire’ proces dat gemeenten doormaken in de tijd. Als casus en voorbeeld daarvan dient de ambtelijke samenvoeging (een voorbeeld van intergemeentelijke samenwerking) tussen twee Zuid-Hollandse gemeenten: Wassenaar en Voorschoten.

### **1.3 De onstuimige gemeentelijke bestuurslaag**

De gemeente blijkt één van de plaatsen waar in het bijzonder geëxperimenteerd wordt met nieuwe bestuursvormen en samenwerkingsverbanden (Zwaan, 2005). De gemeente zoals deze in Nederland bestaat sinds in 1812 het gemeentesysteem is ingevoerd, lijkt aan een constant proces van aanpassing en verandering onderhevig. Een gevolg hiervan in meer fysieke zin, is dat er op dit moment nog maar zes gemeenten in Nederland over zijn, waarvan de grens en gemeentenaam niet is gewijzigd sinds 1812 (Van der Meer en Boonstra, 2006: 4). Er is dus op gemeentelijk

niveau sprake van voortdurende aanpassing, vooral als we kijken naar de wijze waarop gemeenten soms vergaande samenwerking aangaan, zelfs tot zoverre dat zij ophouden te bestaan en opgaan in een geheel nieuwe organisatie (bij fusies of herindelingen). Grenzen, zowel gepercipieerde als feitelijke, veranderen daardoor constant.

Zo is het aantal gemeenten in Nederland sinds 1899 met maar liefst 46,6 procent gedaald; van 1151 gemeenten in 1899 naar 537 in 2000.<sup>1</sup> Er wordt gesproken over een tendens bij gemeenten om steeds meer samen te werken op talloze terreinen, en daarbij over grenzen heen te kijken. Deze tendens neemt volgens sommigen de afgelopen jaren sterk toe.<sup>2</sup> Er is daarbij sprake van een grote verscheidenheid tussen gemeenten. Fusies, herindelingen, samenwerkingsverbanden of zogenaamde gemeenschappelijke regelingen duiken kriskras door Nederland op, en bepalen voor een groot deel gemeentelijk of lokaal beleid.

Al met al hebben Nederlandse gemeenten zich de laatste jaren dermate uiteenlopend ontwikkeld, dat het eigenlijk moeilijk is een sluitende definitie van een gemeente te geven. Natuurlijk spreekt het woord gemeente meteen tot de verbeelding, omdat dit over het algemeen de meest zichtbare bestuursvorm is voor inwoners in Nederland. Iedereen weet dat voor het verkrijgen van een paspoort, ontheffing of vergunning de gemeente het eerste aanspreekpunt is. Maar iedere gemeente heeft haar eigen takenpakket, en richt de gemeentelijke organisatie die zorg draagt voor de uitvoering daarvan naar eigen inzicht en wensen in (Korsten, 2012). Neelen e.a. stellen dat we bij geen andere bestuurslaag een zo grote verscheidenheid vinden als onder gemeenten. Zelfs de organen van gemeenten en hun bevoegdheden kunnen onderling sterk verschillen (2003: 96). Zo hanteerden bijvoorbeeld Rotterdam en Amsterdam tot voor kort het principe van deelgemeenten in de vorm van stadsdelen.<sup>3</sup> Op die manier kunnen we ook de door Van Dale genomen definitie, die stelt dat een gemeente “de kleinste eenheid van bestuur” is, eigenlijk niet onvoorwaardelijk volgen. Op deze wijze komen we er langzaam aan achter dat de gemeente geen vaststaande, maar een steeds bewegende, veranderende en hervormende samengestelde entiteit is.

Intergemeentelijke samenwerking, als uitingsvorm van het hierboven geschetste proces van verandering, is een ontwikkeling die al sinds de jaren '60 en '70 aan populariteit heeft gewonnen (Zwaan, 2001: 91). Het staat gemeenten in principe vrij om (wettelijke) taken uit te besteden, samenwerkingsverbanden aan te gaan, of eventueel taken af te stoten naar andere openbare lichamen. De gemeente krijgt dan ook steeds meer een regierol, wat inhoudt dat de gemeente andere organen aanstuurt indien nodig (Raad voor het openbaar bestuur, 1999: 12). Bij gemeenten zien we zelfs in zoverre de vrijheid om over zichzelf te beslissen, dat er situaties mogelijk zijn waarin gemeenten zich in het geheel laten opheffen, waardoor zij overgaan in andere, nieuw te vormen organisaties. De interesse in dit voortdurend van vorm veranderen van gemeenten, is één van de belangrijkste aanleidingen geweest voor dit onderzoek.

---

<sup>1</sup> Beeckman, D. en R. van der Bie, Bevolkingstrends 2<sup>e</sup> kwartaal 2005, CBS.

<sup>2</sup> ‘Gemeenten zoeken de samenwerking’, Binnenlands Bestuur, maart 2012

<sup>3</sup> Overigens vonden er gedurende dit onderzoek discussies plaats over het afschaffen van deze deelgemeenten. Thans zijn deze deelgemeenten afgeschaft. De minister van Binnenlandse Zaken schrijft daartoe verrassenderwijs in een nota: “De regering vindt het onwenselijk dat op binnengemeentelijk niveau een bestuur functioneert dat een institutionele positie inneemt die in hoge mate de trekken vertoont van een zelfstandig bestuur op sublokaal niveau.” *Kamerstukken II* 2011/12, 33017, nr. 6

## 1.4 Doelstelling onderzoek

Dit onderzoek heeft als uiteindelijk doel inzicht te krijgen in deze institutionele ‘evolutie’, door middel van een onderzoek naar de veranderlijkheid en beweeglijkheid van Nederlandse gemeenten. Door middel van een afstudeerstage heb ik de mogelijkheid gehad vanuit de empirie een dergelijk veranderproces te ‘ondervinden’. De casus Voorschoten-Wassenaar is daarmee een illustratie van het eerder beschreven veranderproces, en heeft mij als onderzoeker meer inzicht en begrip gegeven in het hoe en waarom van de steeds bewegende gemeente. Om uitspraken te kunnen doen over het in de inleiding geschetste vraagstuk wordt in dit onderzoek ten eerste de mogelijkheid verkend om theoretische concepten uit de afstudeerrichting te kunnen toepassen. Ten tweede beoordeelt dit onderzoek de waarde van deze theoretische concepten bij het begrijpen van de verschuivende en veranderende gemeente, door deze op een wijze te operationaliseren dat deze een bruikbaar hulpmiddel worden geacht voor het begrijpen van de betreffende casus. Deze drie onderdelen bepalen gezamenlijk de doelstelling van dit onderzoek.

In talloze onderzoeken wordt beschreven hoe de laatste decennia gemeenten in Nederland door de jaren heen zijn veranderd (Korsten, 2012; Toonen, 1998; Schaap, 2010). Er zijn genoeg redenen te verzinnen waarom dat gebeurt. Maar deze blijven meer op de oppervlakte, en benaderen vooral externe factoren die gemeenten aansporen tot verandering. Het is de ambitie in dit onderzoek om dieper te graven, en de vraag achter de vraag te beantwoorden. Daarbij zal de nadruk ook worden gelegd op de motivaties van binnenuit, in plaats van buitenaf. Dat zal niet eenvoudig blijken, en daarom is van belang enkele aannames te doen. De basis voor deze aannames wordt gelegd in de eerste drie hoofdstukken. Daarin worden zowel een theoretisch kader als een conceptueel schema gepresenteerd. Er zal worden betoogd waarom we de gemeente kunnen zien als complex systeem, en welke consequenties dit met zich meebrengt voor hoe we de gemeentelijke organisatie kunnen benaderen. Vanuit deze inzichten, die een holistische benadering van de gemeente vereisen, zal ook worden ingegaan op de context waarbinnen gemeenten verkeren. Met andere woorden: wat voor soort systeem is de gemeente, en binnen welke context of omgeving functioneert dit systeem? Het gedrag van de gemeentelijke organisatie, dat zich uitkristalliseert onder de spanning tussen veranderen en gelijk blijven is in de kern waar dit onderzoek om draait.

## 1.5 Vraagstelling onderzoek

De eerder besproken voortdurende aanpassingen in de vorm van oprichtingen, opheffingen, samenvoegingen, herindelingen en samenwerkingen tussen gemeentelijke systemen, is als het ware te vergelijken met een evolutionair proces van leven, ontwikkelen en vergaan. Met deze gedachte op de achtergrond zal ik proberen aan de hand van het begrip *fitness* proberen dit proces inzichtelijk te maken. Dit begrip stamt oorspronkelijk uit de biologische wetenschap, maar zal in dit onderzoek worden geoperationaliseerd naar een bruikbaar concept voor de sociale wetenschap in het algemeen, en de bestuurskunde in het bijzonder. Er zijn in het verleden al vele pogingen ondernomen evolutionair denken toe te passen op het ‘leven’ van organisaties (Kerr, 2002: 332-333). Er zijn enkele bruikbare concepten uit te destilleren, die mogelijk inzicht kunnen verschaffen in de ‘natuur van het openbaar bestuur’. In dit onderzoek ga ik op zoek naar het hoe en waarom van het veranderen van organisaties zoals de gemeente. In de overdenking en de inleiding tot zoverre zijn al enige vragen boven gekomen. Wat drijft organisaties ertoe om te gaan bewegen? Wat bepaalt op welke momenten dit gebeurt? Zijn er factoren die een rol spelen

bij de beslissing hierover? En wat wordt er bedoeld als wordt gezegd dat gemeenten steeds meer ‘druk’ ervaren om samen te werken? Wat verklaart deze (gepercipieerde?) urgentie?

De overwegingen die hierboven zijn gemaakt, resulteren daarmee in de volgende te beantwoorden hoofdvraag:

**Wat verklaart de zoektocht van de gemeenten Voorschoten en Wassenaar waarbij zij als systeem door een adaptief proces evolueren en van vorm veranderen, en welke betekenis kan het concept *fitness* daarbij geven?**

De volgende deelvragen dragen bij aan een volledige beantwoording van de hoofdvraag:

- Wat voor soort systeem is de gemeentelijke organisatie?
- Welke invloed heeft een veranderende omgeving op een organisatie?
- Hoe neemt een gemeente een veranderlijk bestuurlijk landschap waar?
- Hoe hebben de gemeenten Wassenaar en Voorschoten hun zoekproces vormgegeven?
- Welke betekenis kan het concept *fitness* geven bij het in kaart brengen van de zoektocht van de beide gemeenten?

Voorafgaand aan de presentatie van het theoretisch kader en de bespreking van het concept *fitness* volgt na deze inleiding eerst een onderzoeksverantwoording in hoofdstuk 2. Ik zal daarin ook stil staan bij de werkzaamheden die zijn uitgevoerd in het kader van de afstudeerstage bij de gemeente Wassenaar.

Om de hiervoor gestelde vragen goed te kunnen beantwoorden zal in hoofdstuk 3 een theoretische uiteenzetting worden gegeven van de hier eerder gebruikte begrippen. Ik werk daarin uit welke inzichten uit een systeembenadering van waarde zijn voor dit onderzoek.

In hoofdstuk 4 licht ik de belangrijkste concepten uit het theoretische kader meer toe, en presenter ik een operationalisatie van de theorie. De praktische toepasbaarheid daarvan komt van pas in het hoofdstuk met de onderzoeksresultaten. De concepten en theoretische inzichten zijn het resultaat van een literatuuronderzoek.

In hoofdstuk 5 wordt de casus ingeleid en besproken. Al deze hoofdstukken dragen bij aan de uiteindelijke resultaten die worden gepresenteerd. Ik analyseer mijn bevindingen in hoofdstuk 6. Daarin beantwoord ik in elk geval de gestelde deelvragen. Deze beantwoording is gebaseerd op het conceptueel model uit de theorie enerzijds en de waarnemingen uit de praktijk anderzijds. Daarbij probeer ik een uitspraak te doen over de beweegredenen van gemeenten die samenwerkingsverbanden met elkaar aangaan. Tot slot beantwoord ik in de conclusie mijn hoofdvraag. Daarbij neem ik ruimte voor enkele aanbevelingen naar aanleiding van mijn onderzoek.

## 2. Onderzoeksverantwoording

In de inleiding is besproken dat dit onderzoek inzicht wil verschaffen in het waarom van het voortdurende bewegen van de Nederlandse gemeente. Dit wordt gedaan door middel van een empirisch onderzoek naar de beweegredenen voor intergemeentelijke samenwerking tussen de twee gemeenten Wassenaar en Voorschoten.

In het theoretisch kader zullen eerst enkele concepten worden besproken die later van waarde zijn bij het begrijpen van de casus. Het theoretisch kader, waar van uit het veldonderzoek vorm is gegeven, is tot stand gekomen door een diepgaand literatuuronderzoek, naar de waarde en betekenis van enkele begrippen en theorieën. Daarvoor is van een veelheid aan auteurs gebruik gemaakt: ouder werk van bijvoorbeeld Luhmann (1984), Waldman (2007) en ideeën van Kauffman (1991), maar ook recent (deels Nederlandstalig) werk van bijvoorbeeld Teisman (2005), Gerrits (2012), Heylighen (1990-2010) en Frenken (2011, 2012). Dit literatuuronderzoek is de basis geweest van waaruit het centrale concept *fitness* is gedistilleerd. Daarvoor wordt in de operationalisatie een conceptueel model gepresenteerd, aan de hand waarvan de uiteindelijke analyse zal plaatsvinden. Voorafgaand aan het inhoudelijke deel wordt hier nu eerst een onderzoeksverantwoording gegeven.

### 2.1 Ontologische en epistemologische uitgangspunten

In de sociale wetenschappen hebben we te maken met een andere verklarende kracht dan bijvoorbeeld in de natuurwetenschappen, waarbij verschijnselen over het algemeen zintuiglijk geobserveerd kunnen worden. In de sociale wetenschappen zijn we gericht op het invoelend begrijpen, ook wel *verstehen* genoemd (Dilthey in Leezenberg en De Vries, 2007: 138). Dat verschil wordt aangeduid door de hermeneutische methode tegenover de naturalistische methode te plaatsen. De hermeneutiek is gericht op de waarde van het vinden, van het al doende leren en tot nieuwe inzichten komen. In plaats van de oorzaken van menselijk gedrag, zoeken we naar de *betekenis* van handelingen (Hollis, 1994: 17).

Anderen spreken ook wel de interpretatieve methode tegenover de positivistische methode (Haverland en Yanow, 2010: 91). Voordat ik iets over methode zal zeggen is het van belang eerst enkele ontologische uitgangspunten te formuleren. Aan beide methoden ligt een ontologische vooronderstelling ten grondslag, namelijk de aanname over wat *is*. De positivistische methode gaat uit van een realiteit die buiten de waarnemer om bestaat. Er is sprake van objectiviteit. Objectiviteit wil zeggen dat onafhankelijk van de onderzoeker een werkelijkheid bestaat.

De interpretatieve methode gaat juist uit van nauwe betrokkenheid van de waarnemer bij de werkelijkheid. Zo zeer betrokken dat de waarnemer zelf de waarheid ‘maakt’. Er is geen werkelijkheid, behalve dan die werkelijkheid die in een bepaalde context wordt geconstrueerd door de waarnemer (Haverland en Yanow, 2010: 90). Ook de onderzoeker is daarmee niet langer objectief, maar zijn positie bepaalt de waarheid van *zijn* waarneming in *zijn* context. De onderzoeker vertelt zijn eigen verhaal (Eshuis, 2006: 21-22). In dit onderzoek vertel ik mijn eigen verhaal, net zoals alle respondenten en alle betrokkenen bij de casus. Op basis van hun verhaal



vertel ik mijn verhaal, waardoor mijn verhaal gebaseerd is op andere verhalen. Er is dus geen sprake van een objectieve werkelijkheid die bestaat buiten deze verhalen om.

### 2.1.1 Context, betekenis en geldigheid

In de bestuurskunde zijn we in het bijzonder bezig context en betekenis te verlenen aan een verschijnsel in de sociale werkelijkheid, namelijk het openbaar bestuur, dat ook wel het kenobject van de bestuurskunde wordt genoemd (Rutgers, 2004: 28). Behalve fysieke verschijningsvormen zoals gebouwen en de aanwezigheid van menselijke actoren en niet-menselijke voorwerpen (archieven, lantaarnpalen, wegen, afvalbakken, een burgemeestersketting) is het openbaar bestuur veel meer dan alleen de “materiële objecten” (Rutgers, 2004: 28). Het is het geheel van sociale constructies, beelden, voorwerpen, ideeën, formele én materiële objecten (Rutgers, 2004: 23 – 28). Eén van de belangrijkste wetenschapsfilosofische vragen is hoe we de werkelijkheid, als we deze voor onszelf hebben ‘bepaald’, kunnen *kennen*. Uitgaande van een interpretatieve methode speelt de waarnemer (of: onderzoeker) daarbij een grote rol. Als we uitgaan van de ontologische constatering dat de werkelijkheid slechts geconstrueerd is door de waarnemer, en afhangt van de context, dan moeten we in navolging daarvan constateren dat ook kennis wordt geconstrueerd door context te verlenen. Ik illustreer dit aan de hand van een simpel object, namelijk een pen. Wij kunnen een pen niet kennen zonder er context aan te verbinden. Doordat wij associëren en kunnen verbinden brengen we een pen in verband met bijvoorbeeld papier, waardoor wij de eigenschap van een pen relateren aan het feit dat deze iets met papier kan doen. De pen kan namelijk papier *veranderen*, door iets op papier te zetten. Ons beeld van en ons idee over een pen verandert, naarmate we de pen beter leren kennen en onderzoeken. Door te onderzoeken en kennis te vergaren, beïnvloedt dit ons werkelijkheidsbeeld. In de kern is dit waar wetenschap om draait: het onderzoeken en daarmee beter leren kennen van de werkelijkheid. Veel wetenschappelijke experimenten tonen dat wat eerst voor onmogelijk werd gehouden later als mogelijk. Ons werkelijkheidsbeeld verandert daarmee voortdurend.

Nu is het openbaar bestuur allerm minst te vergelijken met een pen, maar het principe dat ik maak blijft gelijk. Enerzijds bepaalt wat er *is* onze vooronderstellingen over wat we kunnen *kennen*, anderzijds leren we ook meer kennen door te *onderzoeken*, en *is* er dus ook steeds meer: “De kennis die wij hebben beïnvloedt ons gedrag” stelt Rutgers (2004: 24). De kennis die ik als onderzoeker heb, beïnvloedt mijn gedrag als onderzoeker en beïnvloedt mijn handelingen. Doordat ik steeds meer kennis heb kunnen nemen van het onderwerp ‘gemeentelijke samenwerking’, heeft dat ook mijn handelingen beïnvloed en daarmee de keuzes die ik als onderzoeker heb gemaakt. Door meer te kennen en weten, heb ik ook een ander beeld kunnen vormen van wat gemeenten *zijn*, en wat gemeenten gemeenten maakt en wat niet. Ik heb daarmee mijn eigen werkelijkheid geconstrueerd. Dat betekent niet dat gemeenten niet bestaan zonder mijn waarnemingen. Ik leg dit voor het gemak nogmaals uit aan de hand van een pen.

Zelfs al is een pen ‘objectief’ waarneembaar en bestaat de pen buiten de onderzoeker om, het idee (de betekenis) of het doel van de pen is niet bekend zolang we deze niet onderzoeken of kennen. Met andere woorden: óók de objectieve werkelijkheid heeft alleen dan betekenis, waar wij als menselijk subject deze betekenis toekennen. Vanuit het paradigma dat we hanteren kunnen we vervolgens een pen op allerlei verschillende manieren ‘zien’. Zo zal een scheikundige een pen als verzameling moleculen benaderen. Een antropoloog zal wellicht de pen zien als een historisch object, welke een grote invloed heeft gehad op onze Westerse cultuur. Veling spreekt ten aanzien

hiervan over “objectconstitutie”: het constateren en afbakenen van objecten wat voor die objecten specifiek wordt geacht (Veling in: Rutgers, 2004: 28). In dit onderzoek zal ik ook steeds moeten afbakenen en zo via een dialectisch proces tot (soms stellige) uitspraken komen. Dat betekent geenszins dat hier geen discussie over zou kunnen bestaan.

Concluderend kan ik stellen dat dit onderzoek niet *waar* is of zelfs niet *juist*. De uitspraken in dit onderzoek volgen uit mijn werkelijkheidsbeeld, welk ik als waarnemer heb geconstrueerd. Aan de hand van mijn verhaal kan ik betekenis verlenen aan concepten. Ik spreek daarom liever van de *geldigheid* van dit onderzoek. De uitkomsten, stellingen en conclusies die ik aanneem gelden *binnen* dit onderzoek. Als waarnemer selecteer ik slechts de context waarbinnen mijn uitspraken gelden.

### **2.1.2 De geldigheid van het concept *fitness*: verklaren of begrijpen?**

Een groot deel van de tijd die aan dit onderzoek is besteed is direct toe te schrijven aan het theoretisch ontrafelen en operationaliseren van het (ogenschijnlijk simpele en zeer tot de verbeelding sprekende) concept *fitness* en het daaruit voortvloeiende *fitness* landschap. Dit formeel-theoretische concept is naar enkele bruikbare variabelen geoperationaliseerd, waardoor het bijdraagt aan een beter begrip van de besproken casus. In hoofdstuk 4 introduceer ik het model door een (theoretische) uiteenzetting te geven over de achtergrond en het gebruik van het *fitness* landschap in andere onderzoeken. Ik probeer nu enkele algemene uitspraken te doen over het model. Inhoudelijk sta ik hier nog niet stil bij de waarde van het model, hiervoor verwijst ik door naar paragraaf 8.5.

Het *fitness* landschap is voor wat betreft het gebruik als model binnen de sociale wetenschappen slechts de uiting van een denkconstruct. De onderzoeker is niet in staat om met het concept iets te *bewijzen*. De sociale werkelijkheid is niet herhaalbaar, zoals de gemodelleerde werkelijkheid dat wel is. Dit onderzoek wil middels het concept dus iets inzichtelijk maken, niet iets zichtbaar maken. *Fitness* is een zogenaamde *heuristic device*: een hulpmiddel om in plaats van wetenschappelijke problemen op te lossen, juist vragen te genereren en daarmee tot meer begrip te komen (Scharnhorst, 2002: 17). Een belangrijke vraag is volgens sommigen “hoe de uitkomsten van dergelijke formele modellen empirisch gevalideerd kunnen worden” (Frenken en Jager, 2002: 414). In dit onderzoek wordt deze vraag niet beantwoord maar omgedraaid: hoe kunnen valide modellen behulpzaam zijn bij het beter begrijpen van de empirische werkelijkheid? Een valide model is in dit onderzoek een model dat recht doet aan de empirische werkelijkheid zoals deze is geobserveerd en systematisch geanalyseerd door de onderzoeker. Het zwaartepunt van de onderbouwing daarvan ligt in de zogeheten inhoudsanalyse. Dit is een kwalitatieve manier van dataverzameling, waarbij de onderzoeker voornamelijk bureauwerkzaamheden verricht en informatie uit bestaande en beschikbare documenten beoordeelt (zie ook paragraaf 2.3.1). Hierbij wordt echter ook de nadruk gelegd op de empirische werkelijkheid. De inhoudsanalyse is deels gebaseerd op de interviews die zijn afgenomen, welke richting hebben gegeven aan het gebruik van documenten. Het codeboek dat is opgesteld, teneinde het model *in te vullen* is een weergave van relevante informatie zoals dat door respondenten is aangegeven. In paragraaf 5.3.1 licht ik het codeboek nader toe.

Tegelijkertijd is een valide model een model dat in het oog houdt dat niet de gehele werkelijkheid onderzocht en verteld kan worden. Een model is beperkt in wat het kan weergeven. Met andere woorden: het model is slechts geldig in de context van *dit* onderzoek. De keuzes die door de

onderzoeker zijn gemaakt zijn leidend voor het model. Validiteit is hier niet zo zeer een meetbare eigenschap van het onderzoek, als wel een eigenschap die het eenvoudiger maakt om de resultaten uit het onderzoek te generaliseren en geldig te maken. Het *fitness* landschap en daarmee dit onderzoek kan verklarend zijn “via betekenisverlening” (Swanborn, 2005: 365).

## 2.2 Participatie en onderzoek in het veld

“Sociale wetenschappen zijn empirische wetenschappen. Om sociaalwetenschappelijke problemen op te lossen moeten we daarom in de empirische werkelijkheid gegevens verzamelen” stelt Swanborn (2005: 214). Doordat ik als onderzoeker heb meegewerkt aan de voorbereiding van de samenwerking tussen Wassenaar en Voorschoten heb ik ook daadwerkelijk geparticipeerd in de onderzochte casus. Die participatie heeft mij de mogelijkheid gegeven om van heel dichtbij de casus en alle betrokken actoren en relevante keuzemomenten in die periode te observeren. Om de eerder genoemde doelen te bereiken is dus via deze participatie op een kwalitatieve wijze onderzoek gedaan. Bij kwalitatief onderzoek maakt de onderzoeker vooral gebruik van kwalitatieve data met als doel de probleemstelling te kunnen beschrijven en interpreteren aan de hand van situaties, gebeurtenissen en personen, maar ook relevante databronnen (Reulink en Lindeman, 2005: 4). In het geval van dit onderzoek is sprake van een kwalitatieve case-study, ook wel een veldonderzoek genoemd (Swanborn, 2005: 315). Een veldonderzoek is de ideale strategie om gedurende langere tijd een sociaal systeem te observeren. Gedurende deze observatie is het mogelijk dat er nieuwe informatie boven komt, of dat het bestudeerde proces in de tijd verandert en dus ook de richting van het onderzoek verandert. De onderzoeker is op zoek naar een verklaring voor een bepaald verschijnsel, en gebruikt de casus om het verschijnsel beter te kunnen begrijpen en interpreteren (zie paragraaf 2.1.2). De uitkomst van het onderzoek en het antwoord op de probleemstelling staat aldus niet vast, zoals dat bij een toetsend onderzoek met een hypothese wel het geval zou zijn. De onderzoeker is als het ware op ontdekkingsreis, en vindt steeds meer dat van toepassing lijkt te zijn op het te onderzoeken verschijnsel. Vaak is het zo dat de probleemstelling nog niet specifiek geformuleerd is, maar dat de onderzoeker geïnteresseerd is in een situatie, verschijnsel of proces (in dit geval: intergemeentelijke samenwerking) (Swanborn, 2005: 315).

Omdat een veldonderzoek ook zeer arbeidsintensief is, is voor dit onderzoek de onderzochte casus beperkt gebleven: er is louter gekeken naar de samenwerking tussen de gemeenten Wassenaar en Voorschoten. Er is dus geen vergelijking gemaakt tussen andere gemeenten.

### 2.2.1 De rol van de onderzoeker

Omdat dit onderzoek in het kader van een afstudeerstage is opgezet (zie ook 2.1.3) is gedurende langere tijd (circa zes maanden) de empirische werkelijkheid ‘geobserveerd’. Dit deel betreft het participerende deel van het veldonderzoek. Van deze observaties is echter geen systematische dataverzameling gemaakt, en dus maken deze observaties geen officieel deel uit van dit onderzoek. Ook hier hebben echter de observaties weer een ander doel gediend: deze hebben sterk bijgedragen aan een beter begrip van de casus, en gevoel voor vraagstukken die bij de onderzochte actoren (beide gemeenten) hebben gespeeld. Het begrijpen en interpreteren van het menselijk handelen is in dat opzicht voor dit onderzoek van groter belang geweest dan het leggen van causale verbanden of verklaringen (Rutgers, 2004: 34).

In dit onderzoek is sprake van een wisselwerking tussen de onderzoeker en het onderzochte. Zo mogelijk is er in dit onderzoek bijvoorbeeld sprake van in-, en uitsluiting van informatie die direct gelinkt kan worden aan de verrichte werkzaamheden die in het kader van de afstudeerstage zijn uitgevoerd. De (sociale) verschijnselen die op die manier zijn onderzocht hebben mogelijk de relatie tussen onderzoeker en het onderzochte wederkerig beïnvloed. Er treedt een wisselwerking op tussen het wetenschappelijk systematiseren van verschijnselen die op hun beurt ook weer de werkelijkheid beïnvloeden. Het bestuderen van (sociale) verschijnselen door wetenschappers heeft namelijk tot gevolg dat deze vaak vooraf geïnterpreteerde wereld een wisselwerking optreedt tussen het wetenschappelijk systematiseren van verschijnselen die op hun beurt ook weer de werkelijkheid beïnvloeden. Dit wordt ook wel dubbele hermeneutiek genoemd en is verder uitgewerkt door onder andere Giddens, die daarmee de dialectiek tussen de onderzoeker en de sociale werkelijkheid benadrukt (Giddens, 1984: 284).

### **2.2.2 Onderzoek in het kader van een afstudeerstage bij de gemeente Wassenaar**

In februari 2012 ben ik begonnen aan mijn afstudeeronderzoek bij de gemeente Wassenaar, en op 5 maart 2012 werd het besluit genomen door de gemeenteraad om definitief de ambtelijke organisatie samen te voegen met die van de gemeente Voorschoten. De resultaten van het empirische onderzoek die zullen worden gepresenteerd in het casushoofdstuk zijn verzameld gedurende mijn afstudeerstage bij de gemeente Wassenaar. In deze stage ben ik onder andere betrokken geweest bij de ambtelijke voorbereiding van de samenvoeging van beide gemeenten, door onder andere mee te schrijven aan het plan van aanpak voor de samenvoeging. Ik probeer in dit onderzoek beide gemeenten volwaardig aan bod te laten komen bij de casus, en zo veel mogelijk te schrijven alsof ik vanaf een afstand het proces heb meegemaakt. Dat neemt niet weg dat door de stage bij de gemeente Wassenaar te volgen de meeste kennis daar is opgedaan.

## **2.3 Wijze van onderzoeken**

### **2.3.1 Kwalitatieve inhoudsanalyse en systematiek**

Zoals hiervoor benoemd, is voor dit onderzoek een kwalitatieve onderzoeksmethode gebruikt. Dat betekent dat dit onderzoek zowel vanuit de theorie als de empirie is vormgegeven. Omdat data voor dit onderzoek hoofdzakelijk is gebruikt om de casus te interpreteren, is de data-analyse niet-kwantificerend. Dat betekent dat gebruikte data op grond van tussentijdse analyses bijgestuurd en bijgewerkt kan worden (Swanborn, 2005: 354). In dit onderzoek is daar sprake van geweest. Nadat ik constateerde dat ik eerder een informatie-overschot dan een tekort had, heb ik als onderzoeker een selectie moeten maken van beschikbare documenten, die leidend zouden zijn in mijn analyse. Yanow benadrukt “the importance of systematic analysis after one exits the field” (2006: 137). Zij stelt dat interpretatief onderzoek misschien niet “strict” kan weergeven wat er daadwerkelijk is gebeurd, maar dat dit niet hoeft te betekenen dat er geen systematiek hoeft te zitten in dit soort onderzoek (2006: 71). Ik probeer hier het proces van selectie en systematiek toe te lichten.

Voor dit onderzoek is allereerst een selectie gemaakt van in mijn ogen bruikbare documenten. Deze selectie is ontstaan op basis van een wisselwerking tussen de geïnterviewde respondenten en de participatie van mij als onderzoeker gedurende de afstudeerstage. De documenten die ik heb geselecteerd bleken allemaal een belangrijk beslissingsmoment te vertegenwoordigen.

Ik ben in die documenten op zoek gegaan naar *redenen* voor beide gemeenten om samen te gaan werken. Deze redenen heb ik allereerst als één ‘grote’ reden behandeld. Steeds meer werd mij echter duidelijk dat de redenen onder te verdelen waren in verschillende categorieën. Deze categorieën hebben uiteindelijk geresulteerd in de waarden op het *fitness* landschap, dat zogezegd bijna letterlijk de *beweegredenen* weergeeft. Ik heb uiteindelijk 3 groepen redenen gevonden om de zoektocht te weergeven. Deze heb ik gelabeld in de documenten die ik heb gebruikt. Ieder van die documenten verwijst terug óf is de voorloper van een ander document. De documenten zijn dus chronologisch. Ze volgen de zoektocht en geven de stip aan de horizon voor de actoren gedurende de zoektocht. Dit zijn als cruciale beslismomenten gepresenteerde documenten. Deze volgen met name uit het deel van het veldonderzoek van de onderzoeker, en uit de gesprekken met respondenten. Hierbij werden deze documenten door meerdere respondenten als ‘mijlpalen’ gezien in de zoektocht van beide actoren. De context en betekenis van de documenten is door een wisselwerking tussen onderzoeker en respondenten ontstaan. Deze systematiek komt tot uitdrukking in het codeboek, waarbij ik labels heb aangebracht in de documenten en deze labels heb overgenomen. Zij gelden als een verwijzing naar de zoektocht van mij als onderzoeker, maar óók als verwijzing naar de zoektocht van de onderzochte actoren.

Naast het bureauonderzoek en de participerende observatie, zijn namelijk ook enkele “halfgestructureerde interviews” gehouden. Dat zijn interviews die weliswaar een vooraf vastgestelde vragenlijst kennen, maar deels ook ontstaan vanuit het doorvragen en de dialoog tussen onderzoeker en respondent (Swanborn, 2005: 281). Deze hebben aan de onderzoeker extra inzicht gegeven in relevante achtergronden van de casus, en hebben gediend als onderbouwing van de overige onderzoeksresultaten. Ik heb ervoor gekozen de interviews niet integraal in het stuk op te nemen. Dit vanuit de pragmatische gedachte dat ik niet voldoende stakeholders heb geïnterviewd om uitspraken direct te linken aan de gemeente als actor. Ik wilde deze interviews slechts gebruiken om meer inzicht te krijgen in de keuzes, en ter verificatie of ik over de juiste documentatie beschikte. Voor wat betreft de interviews is dus geen sprake van systematiek in dataverzameling geweest.

### 2.3.2 Verantwoording dataverzameling

In mijn dataverzameling heb ik gebruik gemaakt van bestaande en voorhanden documenten die door de gemeenten Voorschoten en Wassenaar aan mij ter beschikking werden gesteld. De empirische verzameling van gegevens heeft plaatsgevonden binnen enkele randvoorwaarden die van toepassing zijn op het empirische gedeelte van dit onderzoek:

- De dataverzameling van dit onderzoek heeft plaatsgevonden in een beperkte tijd (circa vier maanden)
- De dataverzameling heeft plaatsgevonden in het kader van een afstudeerstage bij de gemeente Wassenaar
- Het onderzoek bevat voor wat betreft data en eventuele citaten gegevens uit alle bestaande en openbare documenten van de (aanloop tot) samenwerking tussen de gemeenten Voorschoten en Wassenaar.

De gegevens zijn onder te verdelen in drie ‘soorten’. Ten eerste zijn er de ongestructureerde interviews en de uitgewerkte transcripten daarvan. Deze zijn afgenomen bij enkele relevante

stakeholders. In de literatuurlijst is de lijst met respondenten opgenomen. De transcripten zijn op te vragen bij mij, zie voor contactgegevens ook de literatuurlijst.

Verder zijn er overheidspublicaties gebruikt, dat wil zeggen publicaties van beide gemeenten waar ik als onderzoeker niet aan mee heb gewerkt en die ik dus beschouw als communicatie *van* de gemeenten zelf. Ook hiervan is een lijst opgenomen in de literatuurlijst, met de exacte verwijzing. Het betreft publicaties van beide gemeenten, zowel afzonderlijk als gepubliceerde stukken. Leidende documenten met hoofdzakelijke broninformatie (op chronologische volgorde) zijn als volgt:

Van de gemeente Voorschoten:

- Bestuurskrachtonderzoek 2006: Voorschoten ambitieus op koers
- De toekomst van Voorschoten: Samen sterker! Naar een visie op regionale samenwerking (d.d. september 2008)

Van de gemeente Wassenaar:

- Bestuurskrachtonderzoek 2010: Quo vadis?

Van beide gemeenten:

- Quickscan samenwerkingsmogelijkheden Gemeenten Voorschoten Wassenaar (maart 2009)
- Kracht en Kwaliteit (visie op gezamenlijke bedrijfsvoering)
- Koersdocument Met Volle Kracht Vooruit! (d.d. september 2010)
- Perspectief afdeling bedrijfsvoering Voorschoten-Wassenaar
- Voorschoten-Wassenaar: Modaliteiten in samenwerking (22 december 2011)

Verder dienden ter ondersteuning bijvoorbeeld de beide coalitieakkoorden van de gemeenten, de programmabegroting en talloze raadsbesluiten en stukken zoals adviesnota's, raadsverslagen en raadvragen. In het observerende deel van dit onderzoek zijn ook talloze nieuwsbrieven, informatiekaternen en andere aan de casus gerelateerde publicaties gelezen en beoordeeld. Voor een volledige lijst verwijs ik naar de databijlage in de literatuurlijst.



## 3. Theoretisch kader

### 3.1 De organisatie in een systemische werkelijkheid

#### 3.1.1 Systemisch denken

De bestuurskunde wordt wel een interdisciplinaire wetenschap genoemd, die traditiegetrouw veel van haar kennis leent van andere disciplines. Dat houdt in dat ook concepten uit andere vakgebieden in de bestuurskunde kunnen worden geïntroduceerd en gebruikt. Er wordt geaccepteerd dat concepten in de bestuurskunde als het ware ontstaan door deze vanuit meerdere invalshoeken te bestuderen. Op deze wijze kan er sprake zijn van het opnemen van inzichten uit andere conceptuele stelsels (Rutgers, 2004: 262-264). Het is daarom mogelijk dat we deze inzichten kunnen toepassen op het kenobject van de bestuurskunde: het openbaar bestuur in het algemeen, en organisaties daarbinnen in het bijzonder (ibid.: 22, 28).

Het is belangrijk om er bij stil te staan in welk opzicht een systeembenadering in staat is inzichten te leveren aan de bestuurskunde, om daarmee de sociale werkelijkheid binnen het openbaar bestuur beter te kunnen begrijpen. Porter stelt dat positivistische redeneringen, lineaire modellen en (on)afhankelijke variabelen inadequaat zijn in complexe en dynamische omgevingen omdat “cause and effect may not be so easily separated” (Porter, 2006: 488). Von Bertalanffy, die wordt gezien als één van de grondleggers van het systeemdenken schrijft dat binnen de wetenschappen op ieder gebied wel assumpties worden gedaan over de ‘heelheid’ der dingen. Dat blijven echter vage uitspraken, die een bijna mystiek karakter hebben (1950: 2). Von Bertalanffy stelt daarom een General Systems Theory (GST) voor, die als het ware een framework van concepten moet bieden die toepasbaar is voor elk willekeurig vakgebied. Dit voorstel is vooral een reactie op een reductionistische tendens binnen veel vakgebieden, en bedoeld om centrale uitgangspunten te definiëren van een systeembenadering. Von Bertalanffy stelt de klassieke, natuurwetenschappelijke en mechanische benadering van de werkelijkheid ter discussie, omdat deze geen recht doet aan de vorming van verbanden en relaties tussen elementen (Von Bertalanffy, 1950: 1). Het systeemdenken is nauw verwant aan het holisme (Hollis, 2008: 95); een manier van denken die stelt dat het geheel meer is dan de som der delen, en dat alle delen behalve hun eigenschappen ook nog emergente eigenschappen vertonen (Flood, 1999: 2). Dat houdt in dat de afzonderlijke delen nieuwe verschijnselen kunnen veroorzaken in samenwerking met elkaar.

We zouden kunnen stellen dat de bestuurskunde *an sich* probeert om in het vakgebied verschijnselen vanuit verschillende perspectieven te benaderen. Omdat de systeemtheorie uitgaat van de systemische opbouw van alle verschijnselen, is zij als het ware intrinsiek een allesomvattende theorie, die toepasbaar is op de meest uiteenlopende disciplines. Gelet op het feit dat de bestuurskunde een wetenschap is die inzichten uit andere vakgebieden ‘omarmt’, kunnen we dus relatief eenvoudig inzichten uit het systeemdenken overnemen in ons vakgebied.

Het woord *stelsel* wordt in gangbaar taalgebruik vooral gebruikt in relatie tot het vaststellen en verdisconteren van geconstateerde problemen of excessen. Er wordt dan gezegd dat iets “de

schuld is van het systeem”, of dat “het systeem niet werkt.”<sup>4</sup> Dit is des te opvallender, omdat mensen zichzelf daarmee buiten een systeem plaatsen, terwijl ieder menselijk subject deel uitmaakt van meerdere (menselijke) systemen. Het systeemdenken wordt dan van een schijnbaar eenvoudige en breed toepasbare benadering toch ook een moeilijke en zeer abstracte bezigheid. Dit heeft te maken met enerzijds een onmogelijkheid om alles te kennen en samenhang niet te kunnen ontwarren. De belangrijkste kritiek op het spreken over systemen heeft daarom te maken met een menselijk onvermogen om de totaliteit aller dingen te kunnen overzien (Rutgers, 2004: 234). Het woordgebruik is dan een eerder eenvoudige en versimpelde manier om de werkelijkheid in te kaderen, terwijl het systeemdenken juist gericht is op het aantonen van complexiteit en onderlinge samenhangen. Het gebruik van zogenaamde ‘kapstokbegrippen’ is in versterkte mate aanwezig bij een evolutionaire benadering van systemen (Sementelli, 2007; Pollitt, 2009). Bij deze evolutionaire benadering worden vergelijkingen gezocht tussen systemen en levende organismen: systemen leven een leven, veranderen, groeien en sterven af. Een aannemelijke wijze van spreken. Het gevaar hiervan is echter dat men blijft hangen in het toepassen van metaforen, zonder een verklarende kracht (Sementelli, 2005, 2007 e.v.a.). De hoge mate van abstractie binnen het systeemdenken kan voor een problematische en dubieuze toepassing zorgen (Pollitt, 2009: 214). Dit houdt verband met het feit dat systemen zo moeilijk gedefinieerd kunnen worden. Hierbij is het in, en uitsluiten van elementen een cruciaal proces. Er vindt daarom een paradoxaal verschijnsel plaats bij het denken over systemen. Een systeem moet enerzijds afgebakend worden in tijd, ruimte en verschijning. Tegelijkertijd willen we met systeemdenken alles bezien in een groter geheel van verschijnselen, waardoor juist begrenzingslijnen wegvallen en alles met elkaar in verbinding staat: “There are no separate systems. The world is a continuum. Where to draw a boundary around a system depends on the purpose of the discussion” (Meadows, 2008: 97).

Het probleem (en de oplossing) van begrenzing komt in de operationalisatie van dit onderzoek aan de orde. Ondanks deze empirische en methodologische problemen is het gebruik van een systeembenadering geschikt om in te gaan op de relationele aspecten van verschijnselen in het openbaar bestuur. In het systeemdenken gaan we uit van een organisatie in het openbaar bestuur als open, sociaal systeem, met haar eigen karakteristieken. Het systeemdenken verschaft ons daarbij een andere bril om naar organisaties te kijken in een groter geheel. Het gaat dan niet meer om kenmerken van actoren, maar juist om interacties tussen subsystemen binnen systemen, die de grenzen van systemen vormgeven (Teisman, 2005: 171).

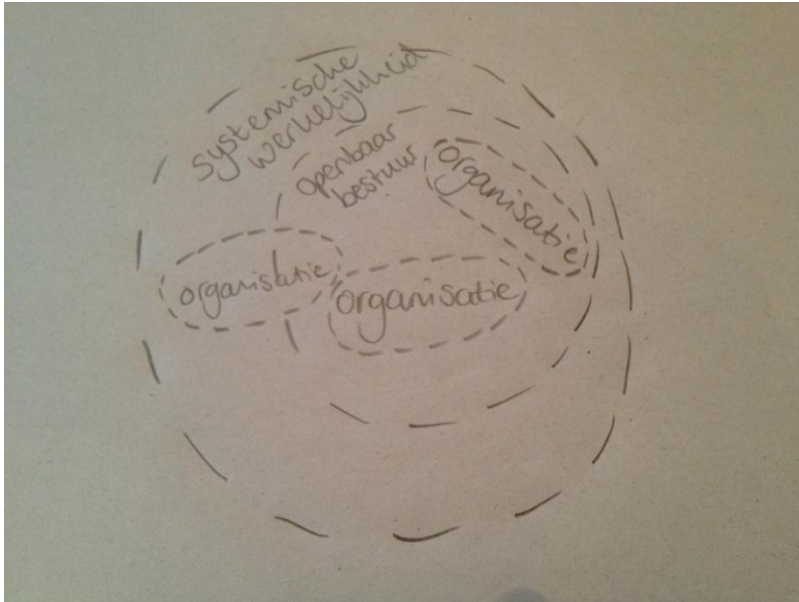
Om de specifieke toepasbaarheid voor het openbaar bestuur te kunnen duiden wordt een uitgangspunt van Flood gebruikt. Hij schrijft dat we onszelf alleen (betekenisvol) kunnen begrijpen, als we ons leren plaatsen binnen een groter geheel van dingen (1999: 2). Door *systemisch* te denken en kijken, helpt ons dat inzien dat onze handelingen voor een groot deel bepaald worden door onze relaties met anderen, en geen geïsoleerd karakter hebben. In het openbaar bestuur is dat bij uitstek het geval. Acties, gedragingen en beslissingen door en binnen het openbaar bestuur hebben veelal een verregaande invloed op onze omgeving, die op hun beurt ook weer een wisselwerking hebben met de organisaties in het openbaar bestuur zelf (Bovens e.a., 2001: 185). Deze wisselwerking dwingt organisaties binnen het openbaar bestuur voortdurend te

---

<sup>4</sup> Overigens is het aardige hieraan dat dit opvallend vaak betrekking heeft op ‘bestuurlijke systemen’. Omdat de bestuurskunde ook een normatieve component bevat, zal dit vakgebied zich verhoudingsgewijs vaak bezig houden met dit soort vraagstukken (Van Braam 1986:4).



blijven aanpassen, om in de veranderende omstandigheden te kunnen blijven handelen. In dit onderzoek worden organisaties in het openbaar bestuur benaderd als organisaties in een systemische werkelijkheid, op hun beurt deel uit maken van een systeem en ook zélf als systeem kunnen worden benaderd.



Afb. 1: Conceptuele verbinding 'organisatie – systeem – systemische werkelijkheid'

### 3.1.2 Systemen en complexiteit

Systemisch denken is nauw verwant aan principes uit de complexiteitstheorie. De complexiteitstheorie stelt het vinden van patronen tussen (grote) hoeveelheden gedrag of andere (sociale) fenomenen centraal (Lissack & Roos, 1999: 10). Daarbij houdt de complexiteitsbenadering rekening met het niet-causale karakter van dit gedrag en deze fenomenen: “Complexity is the study of the behavior of macroscopic collections of basic but interacting units which are endowed with the potential to evolve in time” (Coveney & Highfield, 1996: 7). Het potentieel om te evolueren ontstaat dus vanuit interacties tussen elementen, en niet vanuit causale oorzaak-gevolgrelaties. Teisman (2005) en Murray (2003: 410) concluderen dat binnen de complexiteitsbenadering meerdere denkrichtingen (Murray noemt deze “narratives”) worden onderscheiden, waardoor het niet direct eenvoudig is te bepalen in welk opzicht een complexiteitsbenadering van waarde is.

In elk geval voegt de complexiteitsbenadering inzichten toe aan hoe systemen met elkaar *verweven* zijn: “Complexity theory begins, by acknowledging the interrelated nature of things” stelt Flood (1999: 2). Doordat er een bijna oneindige hoeveelheid relaties is tussen en binnen systemen en subsystemen, betekent dit dat we maar beperkt kennis hebben om een analyse te maken van verschijnselen om ons heen. We kunnen alleen verschijnselen duiden in een bestaande, tegenwoordige context; in het hier en nu. Flood zegt daarover: “(...) we have a restricted understanding about what is going on around us, and a limited capability to know what will happen next” (ibid.). De mate van voorspelbaarheid en inzichtelijkheid bepaalt daarmee de mate van complexiteit, en het soort systeem. Deste meer verschijnselen verweven met elkaar zijn, deste samengestelder de werkelijkheid wordt, deste minder goed we nog in staat zijn systemen te ontrafelen (Teisman, 2005: 25-31). Met een kort voorbeeld kan deze stelling worden geïllustreerd.

Er zijn relatief eenvoudige, mechanische systemen, die gekenmerkt worden door een verhoudingsgewijs lage (of zelfs geen) complexiteit. Zij kunnen weliswaar “ingewikkeld” (Teisman, 2005: 46) zijn, maar indien de elementen afzonderlijk worden bestudeerd is het mogelijk de precieze werking van het systeem inzichtelijk te maken. Deze ingewikkelde systemen kunnen we ontdekken door vooral op zoek te gaan naar wetmatigheden en orde (Teisman, 2005: 32). Een voorbeeld van een relatief eenvoudig systeem is een machinevoertuig, waarbij de werking wordt verklaard door te kijken naar de samenwerking van losse onderdelen en hun functies. Er is een duidelijk causaal verband tussen het ontsteken van de motor (a), het intrappen van het gaspedaal (b) en het draaien van de wielen zodat de auto vooruit rijdt (c). De onderdelen staan in verbinding met elkaar, en veroorzaken uiteindelijk dat de auto rijdt. We kunnen (tot op zekere hoogte) *voorspellen* dat indien we handeling (a) en (b) verrichten, de uitkomst (c) zal zijn.

Een voorbeeld van een systeem met een eerder hoge mate van complexiteit is het menselijk lichaam. Het is voor ons onmogelijk om de processen in ons lichaam afzonderlijk te controleren en voorspellen. Alles staat in verbinding met elkaar, en de afzonderlijke delen van ons lichaam leiden in samenwerking met elkaar tot emergente eigenschappen (bijvoorbeeld onze zintuigen). Natuurlijk kunnen we het lichaam ordenen naar functies, of lichaamsdelen. Maar onze cellen staan zodanig met elkaar in verbinding via complexe netwerken van bijvoorbeeld neuronen dat we niet op voorhand inzichtelijk kunnen krijgen hoe en wanneer het lichaam reageert (Heylighen, 2003: 51). Als er een verstoring van buitenaf optreedt door bijvoorbeeld een ongeluk of ziekte, is ons lichaam in staat om functies af te stoten of over te laten nemen door andere delen in het lichaam. Het lichaam staat voortdurend in wisselwerking met de omgeving, en het ‘succes’ van ons lichaam (m.a.w. hoe goed ons lichaam functioneert) heeft mede te maken met de aanpassing aan veranderende omstandigheden. Een centraal begrip in het hierboven gemaakte onderscheid is de notie van *controle*. Deste complexer een systeem, deste moeilijker het systeem te controleren is en deste meer het systeem veranderlijk is en niet voorspelbaar gedrag zal vertonen. We kunnen een auto zeer eenvoudig controleren, en bepalen wanneer welke onderdelen aan het werk gaan. Het is bijvoorbeeld mogelijk om de lichten aan en uit te zetten, de auto harder te laten rijden, of de auto af te laten remmen. We kunnen de deuren en ramen openen, en we kunnen de stoelen verstellen. Het menselijk lichaam is relatief oncontroleerbaar. We kunnen bijvoorbeeld niet ons gevoel van honger uitschakelen, of controleren welke bacteriën en eventuele ziektekiemen ons lichaam binnendringen.

Als het al moeilijk is een systeem te begrenzen of kennen, dan is het nagenoeg onmogelijk om complexiteit te meten (Heylighen, 2003: 51-52). Dat komt doordat complexiteit in verschijnselen en systemen eigenlijk niet vergelijkbaar is of op een schaal te plaatsen is. Het volstaat in dit onderzoek dus om ons te realiseren dat verschijnselen in de sociale werkelijkheid complex zijn, en dus volop verweven. In deze thesis is de notie van complexiteit vooral van waarde gerelateerd aan de menselijke organisatie. We zien bij organisaties dat het adaptief vermogen (dat wil zeggen: het zich kunnen aanpassen aan de omgeving) bijzonder groot moet zijn om niet ‘ten onder’ te gaan in een complexe omgeving. Ik kom hierop terug bij de bespreking van het concept *fitness*.

Een menselijke organisatie wordt in dit onderzoek tweeledig beschouwd. Enerzijds is een organisatie zelf een complexiteitreducerend fenomeen: “Een systeem is een normatief stelsel waarmee mensen de complexe werkelijkheid reduceren tot een beheersbare werkelijkheid” (Rutgers, 2004: 233). Door (ons) te organiseren is het mogelijk complexiteit te ‘structureren’, en

personen, verschijnselen of gedragingen uit te sluiten (Heylighen, 2003: 53; Brans & Rossbach, 1997: 425). Daar staat tegenover dat organisaties zélf complexe systemen zijn. In het openbaar bestuur zien we daarbij dat deze complexiteitsreductie niet alleen wordt nagestreefd voor de instandhouding van het eigen systeem of de eigen organisatie, maar voor de omgeving (en dus de samenleving) (Rutgers, 2004: 234). Met dit gegeven in het achterhoofd sta ik later stil bij de belangrijke plaats die de (gepercipieerde) omgeving inneemt voor de organisatie in het openbaar bestuur.

Tot slot: meerdere auteurs benadrukken dat complexiteitsinzichten vooral als metafoor grote waarde hebben bij het bestuderen van het leven van organisaties (bijvoorbeeld Murray, 2003: 416). Complexe systemen worden dan bijvoorbeeld vergeleken met levende organismen. Ze vertonen in grote mate hetzelfde gedrag en verschijnselen. Organisaties ontstaan, veranderen, scheiden of worden groter. Uiteindelijk kunnen ze afsterven, of opgaan in nieuwe vormen. Deze vormen zijn soms niet meer te herleiden, omdat ze de organisatie in essentie doen laten veranderen. Organisaties “leven een eigen leven” (Teisman, 2005: 49).

### 3.1.3 Systemen benaderen

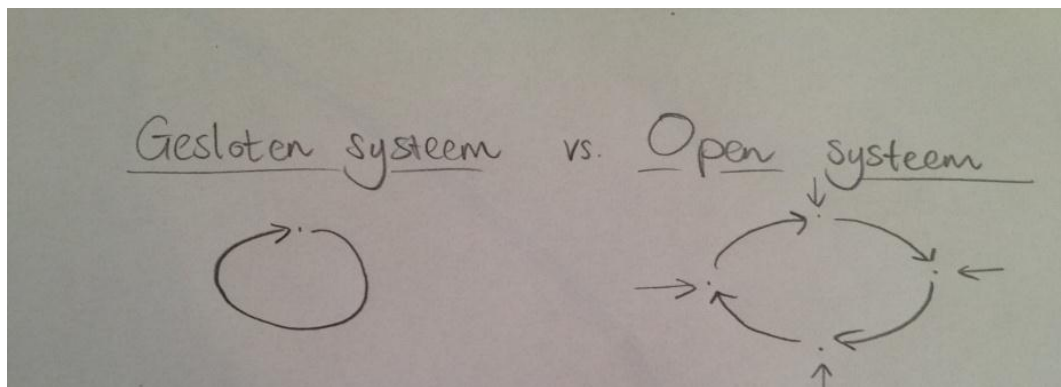
In de vorige paragraaf is voorzichtig een (theoretische) scheiding aangebracht tussen systemen met een verhoudingsgewijs hoge en lage complexiteit. In deze paragraaf worden systemen op een andere manier benaderd: open en gesloten systemen komen aan bod, en in het verlengde daarvan denkende en niet-denkende systemen.

Gesloten systemen zijn gericht op de instandhouding van het eigen systeem door grenzen af te bakenen en op deze wijze te zoeken naar zo veel mogelijk zekerheid (Thompson, 2007: 4-10). Luhmann stelt dat de omgeving voor deze systemen geen significante rol van betekenis heeft (Brans & Rossbach, 1997: 422). Gesloten systemen laten geen verandering toe, doordat niet-buikbare elementen uit de omgeving worden uitgesloten. De bestudering van deze systemen is voornamelijk voorbehouden aan de natuurwetenschappen, die op deze wijze natuurwetten kunnen verklaren (Von Bertalanffy, 1950: 7; De Rosnay, 1975). Open systemen hebben op hun beurt juist betrekkelijk “vage grenzen” (Teisman, 2005: 58). Zij zijn in staat van constante interactie met hun omgeving: “It exchanges energy, matter and information used in the maintenance of its organization to counter the ravages of time” (De Rosnay, 1975: 65).

Organisaties in het openbaar bestuur zijn daarom in de kern volkomen open systemen.<sup>5</sup> De mate van ‘geïsoleerdheid’ bepaalt zo of een systeem open of gesloten is (Denhardt, 2004: 82), zie de afbeelding hierna:

---

<sup>5</sup> Wat overigens niet wegneemt, dat ook open systemen ‘gesloten’ gedrag kunnen vertonen. Zie voetnoot 7.



Afb. 2: Gesloten vs. Open systemen

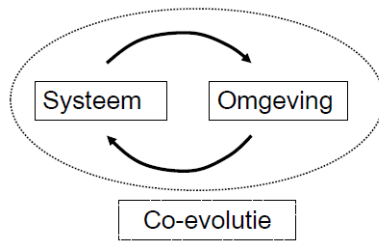
Agents (of: actoren, zie Gerrits 2012: 146) spelen daarbij een belangrijke rol. Zij bepalen die mate van geïsoleerdheid. Zij bepalen wat wordt beschouwd als onderdeel van het systeem óf van de omgeving (Gerrits, 2012). Zij construeren hun eigen werkelijkheid vanuit hun belangen, percepties, ideeën en wensen. Sociale systemen worden *altijd* gevormd (en begrensd) door sociale afspraken tussen actoren van wat wenselijk, geaccepteerd en passend binnen bestaande verhoudingen is (Axelrod, 1986). Grenzen (of: de afbakening) van sociale systemen zijn een mentaal product en bepalen slechts de tijdelijkheid van een systeem of organisatie.

Als we spreken over sociale systemen, dan spreken we eigenlijk over het collectief aan actoren binnen systemen. Zij bepalen gezamenlijk (weliswaar ook vanuit subsystemen en deelbelangen) het collectieve handelen van het systeem: “Systems can be embedded in systems, which are embedded in yet other systems” (Meadows, 2009: 12). We kunnen de omgeving dus zien als de figuurlijke en veranderende context waarbinnen een organisatie bestaat en handelt. Met andere woorden: de virtuele grens van systeem A wordt bepaald waar die van systeem B begint. Deze grenzen veranderen voortdurend. Het is dan ook de kunst van een organisatie om via een proces van aanpassing en verandering de eigen grenzen te bewaken én te verleggen. Systemen zijn dus “genest en grenzeloos” (Gerrits, college 2011).

(Sociale) regels en waarnemingen door individuen binnen een systeem of de organisatie (input) zorgen voor sociaal gedrag en handelingen van de gehele organisatie (output). Verbindingen tussen een systeem en de omgeving worden gelegd door een veelheid aan interacties en boodschappen (Van Braam, 1986: 149). Deze verbindingen zijn arbitrair, en actoren binnen organisaties maken vanuit hun subsysteem de keuze om interacties en boodschappen al dan niet toe te laten. Van Braam spreekt over een *conversiesysteem*. Het conversiesysteem werkt als een filter, waarbij ‘signalen’ niet alleen worden doorgevoerd, maar ook versterkt, verzwakt, bewerkt en verwerkt (1986: 149). Het is de verzameling van gedragingen binnen een organisatie. Organisaties zijn zo gezien “problem-solving entities” (March & Simon, 1958: 177).

De wisselwerking tussen systeem en omgeving wordt ook wel co-evolutie genoemd (Porter, 2006). In de sociale werkelijkheid is dit het samenkomen van omstandigheden en gebeurtenissen (deze kunnen ook fysiek zijn, zoals een natuurramp), waardoor een organisatie als het ware wordt gedwongen te handelen (Teisman, 2005: 77-78). Organisatie en omgeving (dus ook andere organisaties) beïnvloeden elkaar fundamenteel: “Agents do not simply adapt to the environment and each other. They co-evolve with each other and with the environment in a constant dance of

change” (Mc Daniel, 2005:6). Er is sprake van een voortdurende wisselwerking tussen omgeving en organisatie. De omgeving *vormt* de organisatie en vice versa:



Afb. 3: Systeem en omgeving = co-evolutie (Bron: sheets college Gerrits, 2011)

Waldman benadrukt een aanvullend verschil tussen wat hij noemt ‘denkende en niet-denkende’ systemen. Hij ziet verschillen in systemen vooral in termen van lineariteit en hiërarchie (toepasbaar in de geïndustrialiseerde samenleving) en interacties tussen en binnen systemen (toepasbaar in de huidige informatiesamenleving) (2007: 271). Volgens Waldman zijn er drie typen systemen: “*machine*, *CAS* (Complex Adaptive System) en *Thinking*” (2007: 272). Het eerste type is zogezegd het meest basale niveau van een systeem: “Simple or complex, machine systems do not change (...)” (2007: 272). Het tweede type heeft volgens Waldman drie karakteristieken. Het organiseert zichzelf, het ontwikkelt in reactie op en in combinatie met de omgeving (co-evolutie) en het vertoont emergente eigenschappen. Emergente eigenschappen zijn eigenschappen van een systeem die niet herleidbaar zijn uit de afzonderlijke delen van het systeem. Pas in samenwerking met elkaar vertonen zij gedrag of structuren die als het ware een extra dimensie geven aan de uitkomst van een systeem. Bij *thinking systems* zien we alle laatstgenoemde eigenschappen van een CAS terug, plus een extra karakteristiek: “purposeful humans” (Waldman, 2007: 272). Deze mensen zijn nodig om beslissingen te maken binnen en voor systemen, waarbij er geen sprake is van een vooraf vastgestelde output van dat systeem. Daar waar een CAS (alleen maar) is gericht op overleven, is een denkend systeem in staat om doelen opnieuw vast te stellen door te leren: “(...) humans *by their nature* learn” (Waldman, 2007: 273). Dit leren is meer dan het opdoen van kennis. Denkende systemen zijn in staat om te leren met een bedoeling (*intent*), en kunnen op deze manier het geleerde toepassen voor een specifiek doel (Waldman, 2007: 274).

Dit leren stelt mensen in een systeem of organisatie in staat om *self-reference* toe te passen. Op deze wijze kunnen systemen naar zichzelf verwijzen, en zich van andere systemen onderscheiden. Dit is een concept dat vooral door Luhmann verder is uitgewerkt. Hij stelt dat (sociale) systemen alléén in staat zijn zich te onderscheiden door zichzelf te beoordelen: “the subsequential (classical) distinction between open and closed systems is replaced by the question of how self-referential closure can create openness” (Luhmann, 1995: 9). Zelfreferentie geschiedt door middel van communicatie. Luhmann ziet niet zo zeer individuen, maar communicatie als de elementen van een sociaal systeem (1986). Communicatie ontstaat niet door taal, maar door een proces van selectie dóór een systeem zelf. Deze selecties ontstaan *binnen in* een systeem. Er is geen sprake van informatie of taal buiten het systeem, zolang het systeem deze niet in zichzelf opneemt. Er kan pas betekenis (*meaning*) aan de omgeving worden verleend door het systeem zelf (i.e. zelfreferentie).

## 3.2 De organisatie in een veranderlijke omgeving

Open organisaties worden gevormd door hun omgeving, en vormen op hun beurt de omgeving: “[...] although organizations are relatively stable, they do change to meet environmental demands, thus providing new and often unexpected outputs” (Denhardt, 2004: 82). Actoren binnen een organisatie bepalen gezamenlijk hoe zij omgaan met verschijnselen in de omgeving. Op deze manier zijn zij in staat om hun eigen doelen na te streven, en daarmee ook een gezamenlijk doel te verwezenlijken. Het nastreven van deze doelen, en de beslissingen die moeten worden gemaakt vinden plaats in een turbulente omgeving, waarbij grenzen steeds vervagen en veranderen. Er zijn geen “gegarandeerde ontmoetingsplaatsen [...]. Om aantrekkelijk te blijven moet elk knooppunt onafgebroken werken aan het behoud van meerwaarde. Lukt dat niet, dan stromen activiteiten en mensen naar elders” (Teisman, 2005: 57). Daarbij verliezen “klassieke coördinatiemechanismen zoals wetten die de onderlinge verhoudingen tussen partijen regelen, [...] aan effectiviteit” (Teisman, 2005: 84). Er wordt wel gezegd dat organisaties in een bijna voortdurende ‘identiteitscrisis’ (Frissen, 2004: 23) verkeren: “[...] they no longer have a vision of their place in society and the larger world. As a result, many modern organisations are adrift in a sea of complexity, frustration, and change” (Mitroff, Mason & Pearson, 1994: XV in Teisman, 2005: 61).

### 3.2.1 Een zekere onvoorspelbaarheid

Daar waar we bij gesloten systemen kunnen *voorspellen* of voorzien welke causale verbanden of relaties er zijn tussen input en output, is dat voor een open systeem nagenoeg onmogelijk. De wisselwerking tussen omgeving en systeem en de verwevenheid van (sociale) verschijnselen maken het onmogelijk oorzaken en gevolgen te overzien of deze aan elkaar te koppelen. Er is sprake van systemische causaliteit: het is niet eenduidig te bepalen welk verschijnsel waarop invloed uitoefent.

Eerder is al gesteld dat grenzen van verschijnselen binnen of rondom organisaties daardoor niet op voorhand vast zijn te stellen, en afhankelijk zijn van de positie van actoren en het gekozen referentiepunt. Of binnen het openbaar bestuur iemand ergens ‘over gaat’ hangt af van de gekozen manier van benaderen of het stellen van de vraag. Rescher stelt dat de onmogelijkheid om te voorspellen in ‘de natuur der dingen’ zit: sociale verschijnselen zijn intrinsiek complex (verweven) en zorgen voor een onmogelijkheid alles te kennen. “Our ability to foresee developments runs into problems whenever the issue depends on assessing causal factors which themselves depend on other equally sensitive factors” (1995: 60). Daarbij is de onmogelijkheid te voorspellen het product van onze eigen mentale begrenzingsen (ibid.: 42). Anders gezegd: “In a highly interactive system in which non-linear relationships determine outcomes, system interactions are likely to be highly unpredictable” (Boivard, 2008: 326).

Juist *doordat* we niet met zekerheid kunnen voorspellen zoeken wij naar tijdelijke en nabije oplossingen: “the organization attempts to reduce uncertainty in its environment and to seek out those alternatives that are immediate, available, and related to the problem at hand” (Denhardt, 2004: 82).



### 3.2.2 Denkende organisaties en onwetendheid

Denkende systemen kunnen (doelbewust) leren, veranderen en naar zichzelf refereren via het principe van *self-reference* (Luhmann in Brans & Rossbach, 1997: 418). Zij kunnen dus tot op zekere hoogte zichzelf beschrijven, en zo ook vergelijken met andere systemen. Waldman spreekt in dit opzicht ook van “self-awareness” (2007: 272) Dat moeten ze echter doen met een grote hoeveelheid onvolledige informatie: “Data are often ambiguous and decisions are always made using imperfect information” (Waldman, 2007: 275). Daarom hebben denkende systemen een andersoortige uitdaging. Zij moeten rekening houden met een grote mate van onvoorspelbaarheid en onzekerheid over de door hen ontvangen en omgezette informatie. Waldman noemt dit “[the] deal with ambiguity and uncertainty”. Ondanks dat denkende systemen aan zichzelf kunnen refereren zijn zij door hun samengesteldheid (verwevenheid), “in fundamentele onwetendheid over de effectiviteit van het eigen handelen.” (Teisman, 2005: 30). Onwetendheid is dus *onderdeel van* de werkelijkheid waarbinnen denkende systemen handelen, en dus uiteindelijk onderdeel van denkende systemen *zelf*. Onwetendheid door een veranderlijke omgeving is volgens Thompson één van de meest fundamentele ‘problemen’ van een organisatie: “Environments are basic sources of uncertainty for organizations” (1967:4). Doordat organisaties niet op voorhand kunnen weten wat er in hun omgeving gebeurt of zal gebeuren, zijn zij als het ware zwevend tussen zekerheid en onzekerheid.. De reactie daarop is een menselijke: door meer kennis te vergaren, beter te plannen, te standaardiseren en betere systemen te ‘ontwerpen’ hopen we dat we onszelf kunnen beschermen tegen deze potentiële verwarring en onwetendheid (Weick en Sutcliffe, 2001). Doordat wij onze omgeving willen beheersen wordt het tegengestelde van onze verwachtingen waar. We calculeren immers meer risico en gevaren in en komen zo juist tot de conclusie dat informatie onze werkelijkheid alleen complexer maakt: “[...] information increases when uncertainty diminishes - because uncertainty indicates the lack of information that one has” (De Rosnay, 1979: 134).

We komen zo tot de conclusie dat, hoe ontastbaar ook, onvoorspelbaarheid en onwetendheid onderdeel uitmaken van de omgeving van denkende organisaties. Hoe zeer organisaties ook zekerheden inbouwen en proberen zichzelf te wapenen tegen plotselinge gebeurtenissen, het is niet te voorkomen dat we op een zeker moment worden verrast door onze omgeving: “Complexity theory suggest that much surprise is inevitable because it is part of the natural order of things and cannot be avoided, eliminated or controlled” (Mc Daniel, 2005: 7).

### 3.2.3 Stabiliteit door dynamiek en systeemverstoring

We weten nu dat onwetendheid en onvoorspelbaarheid onmogelijk te vermijden zijn voor een open, sociaal systeem. Daarbij veroorzaken organisaties op hun beurt zelf onzekerheid, door hun openheid en wisselwerking met de omgeving. Onzekerheid is de optelsom van onwetendheid en onvoorspelbaarheid. Onzekerheid zit zowel in de omgeving als in organisaties zelf, ook al zijn zij erop gericht onzekerheid (complexiteit) te reduceren: “The nonlinearity of the organizational system [...] leads inevitably to unpredictable states of nature” (McDaniel, 2003: 271). Het gevolg daarvan is iets wat we in veel denkende systemen zien gebeuren: “[...] assuming the ability to create order and perseverance by applying an autopoietic strategy and knowing at the same time that disturbances will appear and have to be dealt with in terms of an adaptive strategy (Teisman, 2008: 346). We spreken van een systeemverstoring als de tijdelijke orde in een systeem wordt bedreigd door gebeurtenissen, elementen of andere systemen.

Systeemverstoringen zijn een *natuurlijk* verschijnsel bij een open systeemstructuur: “Complexity science teaches us that there are elements to the unexpected that are unavoidable because they are in the very nature of the system dynamics” (Mc Daniel, 2005: 9). Wanneer iets als een systeemverstoring wordt aangemerkt, spreken we niet per definitie over een onwenselijke ontwikkeling, zoals we normaal zouden spreken over verstoren. De elementen in het systeem bepalen per verstoring welke schadelijk en welke onschadelijk zijn voor het systeem. Een verstoring kan als gevolg hebben dat processen anders worden ingericht, en dat een systeem uiteindelijk beter in de omgeving past. Een verstoring kan er echter ook voor zorgen dat een systeem een andere functie krijgt, of zelfs geheel ophoudt te bestaan en overgaat in nieuwe vormen. Een systeem wordt dan tijdelijk uit balans gebracht.

Een eenvoudig voorbeeld van een verstoring is bijvoorbeeld een brand. In menselijke systemen kunnen we door de kennis die we hebben over de combinatie vuur + water = minder vuur en dus minder schade, zullen we ervoor kiezen om de brand te bestrijden met water. De ervaring leert dat water vuur kan blussen. Denkende systemen gaan echter een stap verder. Een brand wordt niet meer alleen bestreden, maar er wordt ook *geleerd* van een brand. Er worden bijvoorbeeld geavanceerde preventieve maatregelen genomen om in de toekomst een brand te voorkomen. Een denkend systeem leert dus van het verleden, en is in staat procedures en dus systemen opnieuw in te richten. Het doel van de brandweer is bijvoorbeeld niet meer alleen het blussen van branden, maar ook het zorgen voor preventie ten aanzien van brand (door bijvoorbeeld brandwerend materiaal te bepleiten). Een systeemverstoring in een denkend systeem zorgt dus voor een over het algemeen duurzame aanpassing van het systeem. Er hoeft dus niet perse sprake te zijn van een brand, om denkende systemen wel bewust te laten zijn van de mogelijkheden dat er brand uitbreekt.

Systeemverstoringen zorgen er dus voor dat systemen constant in beweging zijn, en dat grenzen van systemen vervagen, veranderen en vervallen. Systemen *reageren* dus op verstoringen, althans als zij open zijn en in contact staan met hun omgeving. Onzekerheid is onderdeel van de omgeving van systemen en dus onderdeel van systemen zelf. De perceptie van onzekerheid fluctueert in de tijd. Een systeemverstoring kan een tijdelijke verhoging van de onzekerheid tot gevolg hebben.

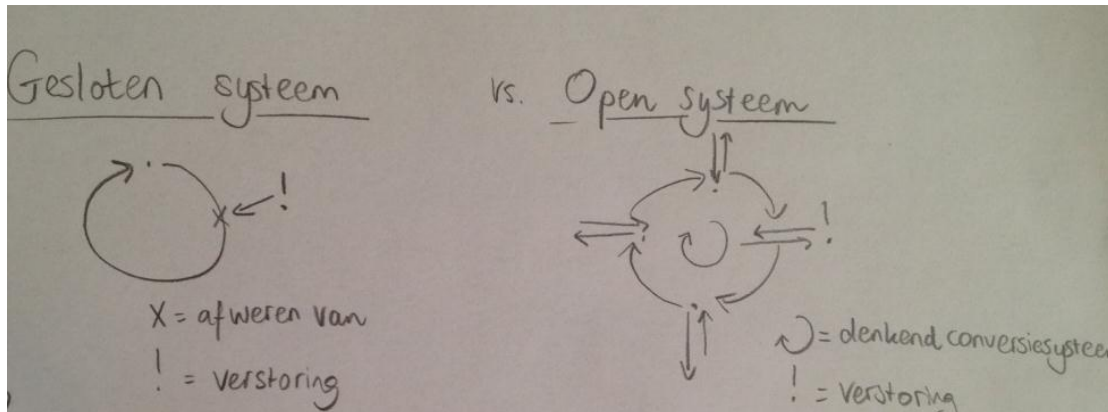
Gesloten systemen zullen verstoringen afweren. Zij zijn gericht op hun interne werking, en zij zijn afgesloten voor verstoringen.<sup>6</sup> Voor open systemen zijn verstoringen reden om actie te ondernemen. Zij moeten wel: het open systeem is namelijk ingericht om te overleven juist door samenwerking aan te gaan met elementen of andere systemen uit haar omgeving. Open systemen zullen dus verstoringen gebruiken om eigen processen anders in te richten. Een voorbeeld daarvan kan zijn het opnemen (incorporeren) van verstoringen in het eigen systeem. Deze constatering is van groot belang in een later stadium van dit onderzoek. Dat incorporeren is wel iets anders dan het (normatief) accepteren van verstoringen. Het systeem zal acties in eerste aanleg altijd ondernemen om afwijking van de doeltoestand tegen te gaan. Dit heet ook wel de

---

<sup>6</sup> Dat betekent overigens niet dat open systemen zich kunnen gedragen alsof zij gesloten zijn. Dit zal op termijn echter onvermijdelijk resulteren in het uiteenvallen van een open systeem. De omgeving ontwikkelt en verandert dan, terwijl het systeem stil blijft staan. Dit is bijvoorbeeld het geval in de economische werkelijkheid, waarbij concurrentievoordelen mede worden bepaald door de mate van aanpassing aan de omgeving (zie bijvoorbeeld Alchian, 1950).



“compensatie van perturbatie” (Heylighen, 2003: 31). Op deze manier compenseert een systeem als het ware de opgelopen schade, door tegenacties in te richten. Handelingen en routines keren weer terug tot de ‘normale’ toestand. Deze tegenacties zijn per systeem verschillend. Zo lang een systeem kan bewegen en veranderen, is het in staat om te reageren op deze perturbaties: “a system that can evolve can survive almost any change, by changing itself” (Meadows, 2009: 159).



Afb. 4: Verstoringen bij gesloten en open systemen

Dat leidt tot de conclusie dat een organisatie in staat is te overleven, door zichzelf te veranderen als dat nodig is. Gedrag van actoren binnen systemen wordt vaak toegedicht aan het overleven of het behouden van het doel van een systeem. Er vindt dan een systemische samenwerking plaats tussen elementen (deze kan uit het niets ontstaan, of juist langzamerhand) en dit krijgt vorm en functie als het wordt erkend door andere systemen. Vanaf dat moment zal het systeem zijn gericht op overleven en op behoud van wat het doet, omdat de vormgeving van het systeem daarop is ingesteld (Beer, 2002). Een van de aannames in dit onderzoek is dat een systeem als het uiteindelijke doel heeft te overleven, of zichzelf te behouden: “An important function of almost every system is to ensure its own perpetuation”(Meadows, 2009: 15) Maar wat bepaalt in theoretisch opzicht waarom sommige systemen blijven bestaan, en andere teniet gaan? Waldman stelt: “To survive in today’s turbulent environment, one must be *able* to change” (2007: 274).

Juist door te veranderen en door zich aan te passen zijn organisaties in staat om stabiel te blijven en dus te blijven bestaan: “Stability is the result of the creation of possibilities for change [...]” (Luhmann in Brans en Rossbach, 1997: 428). Dynamiek (of: de beweeglijkheid) laat zo de tijdelijkheid van stabiele situaties zien: “Complexity suggests that to survive and thrive an entity needs to explore its space of possibilities” (Mitleton-Kelly, 2003: 14).

### 3.3 De organisatie in een tijdelijke samenstelling

In de vorige paragrafen is besproken dat we, als we uitgaan van een systemische werkelijkheid, onmogelijk in staat zijn om (sociale) verschijnselen volledig te kunnen ontrafelen. Systemen zijn deel van subsystemen, die op hun beurt weer onderdeel zijn van systemen, waardoor we niet in staat zijn systemen volledig af te bakenen en te begrenzen. Dat maakt dat een open organisatie nooit onafhankelijk van haar omgeving kan opereren, zonder daarbij invloed uit te oefenen op die omgeving: “Systems are not evolving in an isolated environment, their environment evolves as well, and this environment consists of other systems and actors within these systems. Evolution is thus not a unilateral cause-effect relation, but a mutual process between all elements in a particular case” (Teisman, Gerrits, Van Buuren, 2009: 215).

Daarbij is geconstateerd dat dóór deze snel veranderende omgeving het ook voor een denkend collectief moeilijk, zo niet onmogelijk is om handelingen van andere entiteiten te voorspellen. Zelfs het eigen handelen en het effect van dat handelen is beperkt te overzien. De tijdelijkheid van onze omgeving zorgt ervoor dat denkende systemen slechts de beschikking hebben over onzekere verwachtingen als zij de omgeving proberen waar te nemen. De vertaling van deze waarnemingen zorgen ervoor dat organisaties onzekerheid ervaren in hun beslissingen: “Managers have often considered the need for their organizations to adapt to the environment but when they consider that every adaptive move creates another move by another organization or set of organizations, they then can see that adaptation is not sufficient” (Mc Daniel, 2005: 6). Denkende systemen zoeken daarom naar nabije en tastbare zekerheden, die eenvoudig en herkenbaar zijn te herkennen.

Hoe kunnen organisaties dan ondanks deze onvoorspelbaarheid en onzekerheid blijven bestaan en hun doelen nastreven? Een interessante benaderingswijze om deze vraag te kunnen beantwoorden is *fitness*. *Fitness* is een concept dat oorspronkelijk betekenis kende binnen de biologische wetenschap maar vindt de laatste jaren ook in andere vakgebieden weerklank. In de volgende paragraaf wordt dit concept theoretisch ingeleid. In de operationalisatie wordt duidelijk welke rol dit concept in dit onderzoek zal vervullen, en hoe dit concept kan worden toegepast op bestuurskundig onderzoek.

#### 3.3.1 “The evolutionary approach”

Al eerder in de inleiding en het theoretisch kader is gesproken over ‘evolutie’ van systemen, en evolutie van systemen met hun omgeving: co-evolutie. Omdat evolutie zo tot de verbeelding spreekt lijken de concepten die worden gebruikt toegankelijk, eenvoudig te begrijpen en toe te passen. Evolutie koppelen we gewoonlijk aan verandering, verbetering en we zien op ogenschijnlijk logische wijze oorzaak en gevolg bij elkaar komen. De logica doet ons bijna vergeten de theoretische implicaties te definiëren. Sementelli stelt daarom terecht: “the fact that evolution appears in so many outlets is, in essence, the problem” (2007: 742) De evolutionaire gedachtegang spreekt velen aan, maar de talloze studies die zijn verschenen om evolutionaire principes toe te passen op de empirische (sociale) werkelijkheid bewijzen dat dit niet eenvoudig blijkt. Evolutionaire principes zijn toegepast op organisaties (Levinthal, 1997), bedrijven (Hodgson 2002) of politieke instituties (Kerr 2002, Nelson 1995: 54). Ook in de bestuurskunde zijn pogingen gedaan evolutie toe te passen, met name op het gebied van besluitvorming en beleidsvraagstukken (Gerrits, 2012). Een interessante toepassing komt van Teisman: “An evolutionary approach (...) looks at processes as a melange of action systems, interactions and

context changes embedding an immense action field full of rules, goals, expectations, routines, arrangements and histories. In order to make sense of this immense action field systems organize and adjust themselves and their behaviour over and again (2008: 344)”

Een bruikbaar conceptueel overzicht biedt Sementelli. Hij onderscheidt een teleologische en een hermeneutische benaderingswijze binnen de evolutionaire denkwijze (2007: 750). De eerste impliceert dat beweging van een actor met een bepaalde mate van vooruitgang en dus verbetering wordt geassocieerd (ibid.: 743). De tweede richt zich in tegenstelling tot de eerste op (toevallige) gebeurtenissen, en de beweging van een actor is niet direct gelinkt aan vooruitgang: “(...) evolution can and often does happen without direction, inconsistently, and locally” (ibid. : 750).

Een interessante synthese voor bovenstaande tegenstelling vind ik in een principe van Axelrod. Hij stelt dat de evolutionaire benadering is gebaseerd op het principe dat wat goed werkt voor een speler (actor), het meest waarschijnlijk opnieuw zal worden gedaan (of: *geselecteerd*). Dat vertaalt hij naar de sociale werkelijkheid: “Those with poor performance tend to imitate the strategies of those they see doing better” (1986: 1097). Om zelf beter te presteren, zullen actoren betere strategieën imiteren. Actoren worden dus door anderen aangespoord om te bewegen. Of en hoe actoren in staat zijn te “zien” waarom of waardoor een strategie beter werkt, is de meest interessante vraag. Axelrod stelt daarom dat: “In any case, there is no need to assume that the individual is rational and understands the full strategic implications of the situation” (1986: 1097).

Terugkijkend op de tegenstelling van Sementelli kan dan het volgende worden gesteld. We kunnen op voorhand niet uitsluiten dat een actor of organisatie beweegt met de intentie om beter te worden (i.e. een mate van progress te vertonen). Anderzijds bewegen actoren zich gegeven de positie op een bepaald tijdstip, en zijn zij zelden in staat om oorzaak en gevolg te overzien of te begrijpen. Wat in de waarneembare nabijheid gebeurt, bepaalt dus voor een groot deel het gedrag van organisaties. Dat deze (voorlopig) niet kunnen overzien wat hun eigen gedrag tot gevolg heeft, en wat er verder in hun niet nabije omgeving gebeurt past in wat eerder bestempeld is als de grillige werkelijkheid (Teisman, 2005: 32-37).

Kerr (2002) betoogt in het verlengde hiervan dat er geen eenduidigheid is ten aanzien van één overkoepelende evolutionaire *theorie* die kan worden toegepast binnen de sociale wetenschap. In plaats daarvan stelt hij een “evolutionary approach” voor, welke ik volg in dit onderzoek. Voor de sociale wetenschap zijn in het bijzonder de volgende vier uitgangspunten waardevol: “1) A recognition of the dynamic and temporal dimensions of change, 2) an emphasis upon the selection of variables, 3) A focus upon adaptive processes, and 4) a recognition of change as a process which is both contingent and path dependent” (2002: 334). Deze uitgangspunten voorzien in enkele belangrijke veronderstellingen bij het kunnen toepassen van *fitness* binnen een sociale wetenschapsgedachte.

### 3.3.2 De oorsprong van *fitness*

Het begrip *fitness* komt van oorsprong uit de evolutionaire biologie (Gerrits, 2012). Kauffman wordt gezien als grondlegger van het concept (Levinthal & Warglien, 1999: 342). Het begrip *fitness* speelt een centrale rol in de evolutietheorie. In het kort houdt het principe verband met de overlevingskansen van een populatie, soort, organisme en/of gen. Een organisme dat zich beter, sneller of adequater kan aanpassen aan de omgeving dan een soortgenoot, zal meer nakomelingen hebben dan diezelfde soortgenoot. Deze benadering sluit aan bij de eerder genoemde “vernacular

approach”, waarbij de nadruk ligt op de vooruitgang van een organisme in de zin van een verbetering. We kennen dit in de spreektaal ook wel als ‘survival of the fittest’, wat echter in de loop der tijd een gebrekkige betekenis heeft gekregen door alleen te kijken naar het meest sterke organisme, en dit af te meten aan een ‘wedloop’ tussen soorten onderling.

Een gevolg daarvan is dat in de loop der tijd, conceptueel gezien, twee ‘soorten’ *fitness* zijn te onderscheiden: relatieve en absolute fit. Absolute fit correspondeert met het eerder genoemde ‘survival of the fittest’, waarbij het gaat om het overleven ten koste van andere soorten. Relatieve fit gaat om de mogelijkheid (*ability*) om zich aan te passen aan de omgeving, ten opzichte van andere soorten. Absolute fit betekent dat *imitatie* door soorten moeilijk is, omdat de mate van *fitness* ten koste van anderen gaat. Bij relatieve fit gaat het juist om imitatie om zo beter in de omgeving te kunnen passen (Siggelkow, 2001: 838-857). “In an evolutionary approach being the fittest is a combination of being powerful and strong and being able to adjust to changing landscapes” (Teisman, 2008: 344).

Het niet voldoende aangepast zijn aan de omgeving en de eisen die de omgeving stelt kan uiteindelijk leiden tot afsterving van bepaalde soorten. Het is dan ook van groot belang dat soorten zich aanpassen (muteren) aan een eventueel veranderende omgeving, en op deze manier hun overlevingskansen vergroten. *Fitness* correspondeert over het algemeen met de kans dat een organisme (ook een systeem!) ook in de toekomst zal blijven voortbestaan, of in elk geval een soortgelijk systeem zal voortbrengen: “*Fitness* is an assumed property of a system that determines the probability that that system will be selected, i.e. that it will survive, reproduce or be produced” (Heylighen & Aerts, 1996).

Natuurlijke selectie ligt in het verlengde van de absolute én relatieve *fitness* van een organisme. Zolang er voldoende *fitness* is, zal de betreffende eigenschap worden geselecteerd. Met andere woorden: zolang de *fitness* voldoende is ten opzichte van alternatieven, zal het organisme de mogelijkheid krijgen om door te kunnen blijven bestaan. Selectie zegt dus ook iets over actoren die relatief gezien onvoldoende *fit* zijn, omdat ze bijvoorbeeld onstabiel zijn, onvoldoende middelen bezitten of niet worden erkend door andere actoren. Heylighen vat samen dat een actor wordt geselecteerd als a) delen ‘samenhangen’ (“*fit together*”) en dus een stabiel geheel vormen, en b) het geheel ‘passend’ in de omgeving is (“*fits its environment*”) (1999). Met andere woorden: een actor is fit als hij door middel van gedrag (i.e. adaptieve strategie) in staat is weerstand te bieden aan verstoringen (zie par. 3.2.3)

### **3.3.3 Concluderend ten aanzien van het theoretisch kader**

In dit theoretisch kader is op twee manieren de sociale organisatie besproken. Eerst is besproken hoe een organisatie in een systemische werkelijkheid leeft, waardoor alles met elkaar verweven is. Ten tweede is besproken dat organisaties bestaan in een veranderlijke omgeving, waardoor niets voorspelbaar is. Organisaties leven daarom in een voortdurende onzekerheid, waarbij zij hun taken en werkzaamheden gedurende de tijd zien veranderen. Deze onzekerheid kunnen we zien als mogelijke systeemverstoring, in die zin dat een organisatie niet zeker kan weten wat er gebeurt of gaat gebeuren in haar omgeving: “lack of foreseeability” (Rescher, 1995: 59). De gevolgen die dat heeft voor de omgevingsperceptie van denkende systemen is dat zij naar nabije en tastbare zekerheden zoeken. Dat doen zij door een proces van *self-reference*; denkende systemen kunnen zo naar zichzelf kijken en zichzelf vergelijken met anderen. Dit is een leerproces, wat menselijke

systemen onderscheidt van mechanische systemen. Menselijke systemen zijn in staat zichzelf en hun stabiliteit op een bepaald moment in de tijd in te schatten. Denkende systemen zijn in staat met intentie te handelen. Dat betekent ook dat zij kunnen kiezen, en de gevolgen van deze keuzes (deels) kunnen inschatten. Denkende systemen kunnen namelijk leren van het verleden, omdat zij beschikken over een collectief geheugen. Zij selecteren elementen die ze kunnen gebruiken en vormen daarmee hun eigen (mentale) orde.

In het laatste deel van dit theoretische kader is daarop een aanvulling gepresenteerd. Ook al zijn denkende systemen in staat om met intentie te handelen en te kunnen kiezen, dit betekent niet dat zij ook rationeel kunnen kiezen en de gevolgen van hun handelen kunnen overzien. De keuze voor optie A of B of Z wordt hier dus niet als keuzedilemma gezien, het gaat alleen om de *mogelijkheid* tot het herkennen van opties, en het handelen met bedoelingen. Een strategie kan daarom tijdelijk en lokaal wel met intentie worden bepaald, maar zegt niets over de strategie ten opzichte van het totaal aantal mogelijke strategieën.

In het verlengde daarvan is een evolutionaire benaderingswijze van de sociale werkelijkheid besproken, waarbij benadrukt is dat een benaderingswijze meer geschikt is dan het toepassen van een evolutionaire *theorie*. Verandering en beweging van actoren is zowel padafhankelijk als contingent, en de nadruk op adaptieve processen als geheel is waardevoller dan het één op één toepassen van evolutionaire concepten of metaforen. Het concept fitness is kort theoretisch ingeleid, en maakt in belangrijke mate onderdeel uit van het volgende hoofdstuk. Fitness correspondeert met de tijdelijke stabiliteit van een actor, waarbij vooral lokale eigenschappen en omstandigheden de voorwaarden scheppen voor de beweging van actoren.

Samenvattend:

- A) Organisaties bevinden zich in een systemische werkelijkheid: alles is verweven en dus kunnen organisaties de gehele werkelijkheid niet kennen
- B) Organisaties bevinden zich in een veranderlijke omgeving en dus kunnen zij over de werkelijkheid maar beperkt weten, omdat deze niet voorspelbaar is
- C) Doordat organisaties open systemen zijn heeft deze verweven en veranderlijke omgeving invloed op de perceptie van de organisatie: organisaties kunnen zichzelf beoordelen en kijken daarbij met name naar de verhouding tussen zeker en onzekerheden.
- D) Doordat organisaties open systemen zijn worden zij daarbij gevormd door hun omgeving en vormt de omgeving hen. Een organisatie kan zich niet afsluiten voor wat er in de omgeving gebeurt.
- E) Triggers of events zorgen voor een veranderde omgeving, en dus hebben deze direct invloed op de open organisatie. Als een ander systeem of element gaat bewegen is het gevolg daarvan dat het landschap verandert. De organisatie moet daarom mee 'bewegen'.
- E) Denkende systemen verkeren hierdoor in een soort constante onzekerheid en zullen daarom altijd zoeken naar nabije, tijdelijke oplossingen met zo min mogelijk 'zoekkosten'. Een systeem wil en moet in de omgeving passen wil het kunnen blijven doen wat het doet, en zo haar doelen

na te streven. Passendheid (= *fitness*) wordt dus bepaald door het vermogen om zich aan te passen aan veranderde omstandigheden.

In het volgende hoofdstuk probeer ik deze nabije, tijdelijke oplossingen weer te geven met behulp van het *fitness*landschap. Ook wordt dan duidelijk wat ik met zoekkosten bedoel.

## 4. Het *fitness* landschap

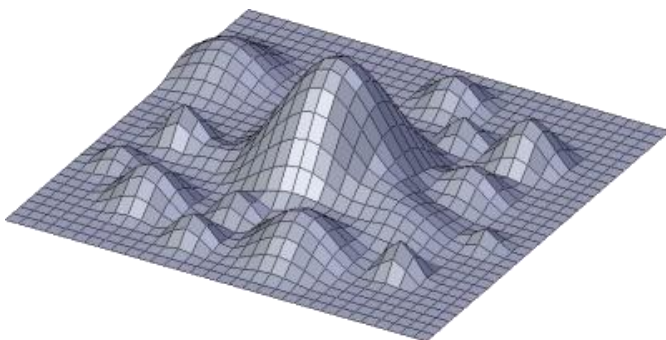
### 4.1 Het *fitness* landschap – introductie

Net als de term *fitness*, is ook het *fitness* landschap eveneens afkomstig uit de biologie (Levinthal, 1997 Gerrits, 2012, Marion 1999: 189 e.v.a.). Wright wordt in de biologie gezien als grondlegger van het concept (Levinthal 1997: 935): “A *fitness* landscape consists of a multidimensional space in which each attribute (gene) of an organism is represented by a dimension of the space and a final dimension indicates the *fitness* level of the organism”. Met andere woorden: in de biologie wordt gebruik gemaakt van *fitness* landschappen om te modelleren welke positie een organisme inneemt ten opzichte van zijn of haar ‘maximale’ *fitness*. Het niet voldoende aangepast zijn aan de omgeving en de eisen die de omgeving stelt (relatieve *fitness*) kan uiteindelijk leiden tot afsterving van bepaalde soorten (absolute *fitness*). Het is dan ook van groot belang dat soorten zich aanpassen (muteren) aan een eventueel veranderende omgeving, en op deze manier hun overlevingskansen vergroten.

Een *fitness* landschap is een manier om beeldend (gemodelleerd) te laten zien hoe de inspanningen van een actor worden verklaard aan de hand van de hoogte van de *fitness* die deze agent heeft bereikt of wil bereiken: “a *fitness* landscape is a way of visualizing a problem in optimization or adaptation” (Stadler en Stephens, 2003: 15). In dit hoofdstuk visualiseer ik het *fitness* landschap en licht ik toe op welke wijze dit gebruikt kan worden voor dit onderzoek. Daarvoor volgt nu eerst nog een korte theoretische introductie.

Een *fitness* landschap bestaat dus niet werkelijk, maar is een manier om te laten zien hoe actoren keuzes maken en welke effecten deze keuzes hebben op de actor. Gavrilets maakt een expliciet onderscheid tussen het *fitness* landschap als metafoor en als formeel model (2004: 34). Het *fitness* landschap is in dit onderzoek een formeel model, waarbij op de assen vermeld is welke factoren de *fitness* van een organisme beïnvloeden. De ‘totaliteit’ van de score op de x en y-assen, bepaalt de mate van *fitness* (z). Dat kan zowel ten opzichte van andere actoren zijn (absolute *fitness*), als ten opzichte van het totaal aan andere mogelijke staten van *fitness* (relatieve *fitness*).

Aan de hand van bovenstaande ziet een *fitness* landschap er, abstract gezien, ongeveer als volgt uit:



Afb. 5: *Fitness* landschap abstractie – ‘rugged’ (Bron: zie literatuurlijst)



Zoals te zien is zijn er hoogten en laagten, zogeheten pieken en dalen. Ieder 'vierkantje' komt overeen met een strategie<sup>7</sup>; de combinatie van een probleem en een oplossing die voor de betrokken actor op tijdstip  $t$  haalbaar is. Een hoge piek komt overeen met een hoge mate van *fitness*, een lage piek met een lage mate van *fitness*. Dat dit problematisch is blijkt: "A key issue is what constitutes the success criterion which makes a peak high and therefore desirable" (Murray, : 2004: 9).

Om de optimale oplossing (hoogte) te vinden op een *rugged landscape* is het niet altijd duidelijk welke combinaties het meeste succes zullen hebben en de meeste *fitness*. Er is niet één optimale oplossing (er zijn namelijk verschillende pieken) en de weg daar naartoe bestaat uit een niet-vaststaand pad. Er zijn meerdere mogelijkheden om op een lokaal optimum (een hoge piek) te komen, waarbij de keuze van de weg voor een groot deel wordt bepaald door eerder gemaakte keuzes: "Wanneer een mutatie een verhoging van de *fitness* oplevert, dan wordt de mutatie geaccepteerd en zoekt men verder vanaf de nieuw gevonden combinatie (...) Had de agent in het begin van het zoekproces een andere keuze gemaakt, welke even rationeel was, dan had het [maximale] optimum wel gevonden kunnen worden. Lokaal zoeken is dus in sterke mate padafhankelijk" (Frenken, 2002). Op een *rugged landscape* is de zoektocht van een actor complex. De delen zijn dan namelijk onderling aan elkaar gekoppeld. Dat betekent dat bij een beweging van een actor, het landschap *in zijn geheel* zal veranderen: "Rugged landscapes are integral systems in which performance results from interdependencies and nonlinearities that exist between components in the system. This means you cannot change one variable in a patterned search without changing other variables at the same time" (Corman, 2008: 6).

Om dit te verduidelijken helpt de analogie van een schaakspel. Een beweging op het landschap is dan te vergelijken met een zet gedurende een schaakspel. De zet van speler A beïnvloedt het hele 'veld' (en dus het spel). De zet van speler A beïnvloedt niet alleen de spelkansen en mogelijkheden van zetten van speler B, maar ook de eigen positie. Een stuk kan maar op één plaats tegelijk staan. Iedere schaakspeler zal de situatie herkennen waarbij een stuk per ongeluk 'in de weg' van een ander eigen stuk is gezet. Ook de situatie waarbij een stuk met een lage waarde (bijvoorbeeld een pion) wordt opgegeven (opgeofferd) om zelf op een gewenste positie te komen is een herkenbare. In termen van *fitness* zouden we spreken van een paradoxale beweging: omlaag 'klimmen' om hogerop te komen. Hoewel bij één zet alle overige stukken fysiek weliswaar blijven staan, verandert voor de totaliteit van de stukken de mogelijke uitkomst van een te nemen zet. De betekenis (i.e. uitkomst) van een zet wordt over en weer beïnvloed door de verplaatsing van een stuk. De verplaatsing verandert direct en indirect de mogelijke opties van de overige stukken. De betekenis van de zet kan dus alleen volledig begrepen worden wanneer de interconnecties/interdependenties met andere stukken in het speelveld zijn meegerekend. Een zet is in dat opzicht onomkeerbaar. Voor de partij die de zet moet beantwoorden verandert het totaal aan mogelijke opties. Voor de partij van de genomen zet betekent teruggaan onherroepelijk een verlies van eventuele voorsprong.

Een actor kan zich gedurende tijd bevinden op meerdere plaatsen in het landschap. *Fitness* en in het bijzonder een *fitness* landschap is daarom per definitie een *momentopname* en moet gerelateerd

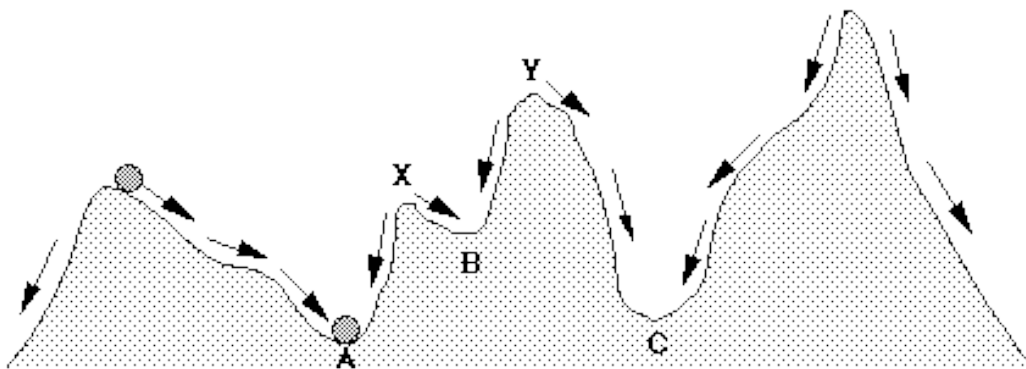
---

<sup>7</sup> Bedenk hierbij opnieuw: "In any case, there is no need to assume that the individual is rational and understands the full strategic implications of the situation" (Axelrod, 1986: 1097)



worden aan een moment in de tijd. De hoogte van een piek in het *fitness* landschap komt overeen met de hoogte van *fitness*. De combinatie van wat op de x en y as wordt weergegeven bepaalt aldus samen de mate van *fitness*. Bewegingen van actoren vinden door padafhankelijkheid niet eenvoudig plaats: “species have already invested in specialties and it is not easy to move away” (Room, college 2011, 2011: 41).

Op de volgende afbeelding zien we een dwarsdoorsnede van een *fitness* landschap. Daarbij zien we dat A, B, en C ‘posities’ op het landschap zijn. X en Y zijn in dit abstracte voorbeeld twee spelers (i.e. actoren, genen, organismen, populaties, systemen enzovoorts). Middels de pijlen is aangegeven welke positie (plaats) voor X of Y het meest waarschijnlijke is, met de voorwaarde dat zij zullen bewegen. Abstracties zijn altijd gebrekkig en laten delen van de werkelijkheid buiten beschouwing. In dit geval laat deze abstractie de mogelijkheid buiten beschouwing, dat het gehele landschap (dat wil zeggen, de gehele constellatie van A, B en C en de relatieve hoogten en laagten) verandert, als X óf Y verandert.



*Afb. 6: Dwarsdoorsnede van een fitness landschap abstractie (Bron: zie literatuurlijst)*

De waarde van deze dwarsdoorsnede is met name dat deze laat zien dat het voor actoren soms nodig is om omlaag te bewegen teneinde op een hoger punt te komen. In het geval van actor Y zou het bijvoorbeeld kunnen zijn dat hij eerst richting C moet afdalen voordat hij op de meest rechtse (en hoogste) piek kan komen. Of hij daadwerkelijk punt C behaalt is de vraag, omdat immers het gehele landschap zal bewegen. Het kan dus zijn dat zodra Y gaat bewegen, punt C ook verschuift. Voor actor X zal het vele malen moeilijker zijn de piek geheel rechts te bereiken. Als de actor al in staat is over de piek heen te kijken waar Y zich op dat moment bevindt, zal hij een behoorlijke onderneming moeten starten om de piek te bereiken (eerst omlaag, dan omhoog, dan weer omlaag). Actor X zal daarom geneigd zijn de piek direct naast zich als optimale oplossing te zien. Een op dat moment, gegeven de omstandigheden ‘goede’ oplossing hoeft dus niet de beste oplossing te zijn. Het is slechts die oplossing die gegeven dat moment, de positie van de actor en de omringende gebeurtenissen het meest optimaal is (een lokaal optimum). Omdat een actor niet kan overzien wat er ver van hem af in het landschap gebeurt, zijn de keuzes beperkt tot wat hij wel kan zien: “Uncertainty reduces the range of potential future decisions by agents on the performance landscape through clarifying the performance levels associated with various choices” (Rhodes, 2008: 376).

Dit veranderproces en beweging van zowel het landschap als actoren is zo dynamisch en tijdelijk dat dit nauwelijks kan worden weergegeven in een tweedimensionale afbeelding. Voor nu is dit echter voldoende om een eerste indruk te krijgen van de mogelijkheden die het landschap ons biedt, om iets te vertellen over de positie(s) van één of meerdere actoren. Het *fitness* landschap is dan ook door vele onderzoekers en wetenschappers is geproblematiseerd: “Surprisingly however it is rare within the field of evolutionary algorithms to have an actual definition of a *fitness* landscape. This situation has perhaps developed because everyone grasps the imagery immediately and the questions that would be asked of a less evocative term are not asked” (Jones, 1995: 3).

Tot slot: ieder *fitness* landschap is uniek, en moet worden afgezet tegen de (methodologische én ontologische) context waarbinnen het begrip wordt gehanteerd (Gerrits, 2012: 146). Gedurende de tijd zijn landschappen wiskundig, computerkundig, natuurkundig, biologisch, organisatiekundig, economisch of zelfs psychologisch benaderd. Een *fitness* landschap (zowel het model als de metafoer) is pas waardevol wanneer we er betekenis aan toekennen door middel van specifiek uiteengezette waarden en variabelen. In het volgende hoofdstuk wordt het landschap geoperationaliseerd voor dit onderzoek.

## 4.2 Het *fitness* landschap in dit onderzoek

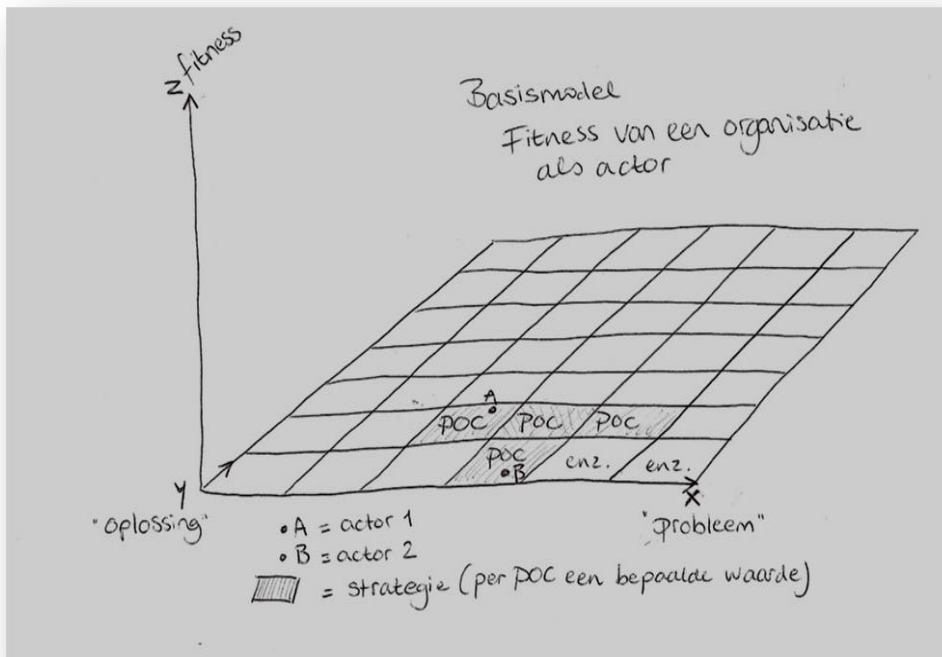
In het theoretisch kader zijn al enkele aannames gedaan ten aanzien van een *fitness* landschap. In dit hoofdstuk worden deze aannames uitgebreid en wordt er een formeel model gepresenteerd welke kan worden toegepast op de casus die hierna wordt gepresenteerd. In het theoretisch kader is een abstractie van een *fitness* landschap gepresenteerd. In deze paragraaf ga ik nader in op de vraag: wat kunnen we *zien* op een *fitness* landschap?

Zoals in het theoretisch kader besproken is een *rugged* landscape de meest geschikte vorm om dynamiek in de omgeving te laten zien. In dit onderzoek ga ik dan ook uit van deze benaderingswijze. Het is niet goed mogelijk de beweeglijkheid van de actoren en het landschap op een 2D-wijze te laten zien. Daarom probeer ik zo goed mogelijk te omschrijven wat op het landschap plaatsvindt. Het *fitness* landschap kan verschillende zaken inzichtelijk maken. Wat deze zijn, welke waarde deze hebben en hoe we deze moeten interpreteren hangt af van het benaderingsniveau, de gestelde vraag en de context van het besprokene (Gerrits, 2012: 146).

Nu wordt het *fitness* landschap geoperationaliseerd naar de organisatie als actor. Er kan zo worden getoond hoe een organisatie zich verhoudt tot andere organisaties in het veld, gegeven een veld aan mogelijke adaptieve strategieën. Deze strategieën worden bepaald aan de hand van unieke probleem-oplossingcombinaties. Een organisatie beweegt over het *fitness* landschap als daartoe een aanleiding is. Het is vooraf niet te bepalen wanneer deze aanleiding plaatsvindt, de omstandigheden zijn een resultaat van alle andere spelers op het veld. Een organisatie maakt gedurende de tijd ‘adaptive moves’ over een landschap, om telkens iedere tijdelijke vorm van *fitness* te bereiken. Deze adaptive moves staan in dit onderzoek gelijk met een zoekstrategie. Hieronder laat ik het basis model zien waarna ik de verschillende assen zal toelichten.

#### 4.2.1 Van gen naar actor

In het theoretisch kader is al kort besproken dat vanuit de biologie het *fitness* landschap wordt weergegeven als een combinatie van genen, organismen of populaties die al dan niet in samenhang met elkaar bepaalde successen voortbrengen. In dit onderzoek is een dergelijke vergelijking niet relevant of zinnig. Daarom moeten we vooraf een 'vertaalslag' maken van de biologische idee waaraan het *fitness* landschap ten grondslag ligt.



Afb. 7: Basismodel fitness: Probleem-oplossing-combinaties bepalen fitness

Ik volg hierbij de veronderstelling van Gerrits, waarbij problemen en oplossingen als het ware de genen van een actor representeren (2012: 140, 146). De combinatie van probleem en oplossing bepalen de hoogte van de *fitness* van de actor. Dit is met een relatief eenvoudige logica te verklaren. Als een oplossing niet aansluit bij een probleem, omdat bijvoorbeeld de oplossing niet haalbaar is gegeven de andere combinaties in het veld, zal het doel voor de actor maar ten dele worden behaald (i.e. een lage *fitness*). En vice versa. Hiermee is de eerste stap gemaakt bij het conceptualisering van een *fitness* landschap voor dit onderzoek:

#### 4.2.2 Van actor naar de *fitness* perceptie

In het geval van denkende systemen in een *fitness* landschap is het aan de taak van de onderzoeker om mentale (sociale) constructies om te zetten naar een beeld of model, om te laten zien in welke toestand een organisatie zichzelf plaatst (*self reference*). Deze mentale constructies bestaan uit de heersende percepties en/of normen ten aanzien van hoe 'fit' een organisatie is, oftewel in hoeverre de organisatie zich aan kan passen aan de wensen vanuit de omgeving. Daarvoor moet een organisatie eerst bepalen wat de gepercipieerde afstand is ten opzichte van andere actoren. Onzekerheid speelt hierin een rol van betekenis. Door de beperkte voorspelbaarheid van onze

omgeving zijn wij niet in staat om onze volledige omgeving waar te nemen. Denkende systemen handelen op basis van onvolledige informatie, en verkeren in onwetendheid over de eigen effectiviteit. Een *fitness* landschap is voor denkende systemen dan ook meer een ‘verwachting’ van *fitness*, omdat het niet kan overzien welke mogelijke staten er kunnen zijn. In een *fitness* landschap wordt dan gesproken dat een actor niet over pieken (lokale optima) heen kan kijken. Er is sprake van een gepercipieerde *fitness* op een bepaald moment in de tijd: “The landscape in which the organisms function and their position and fit to that landscape also change[s]” (Klijn, 2008: 309). Ieder landschap is een tijdelijke projectie van de dan geldende situatie voor de betreffende actor. Een organisatie kan tot op zekere hoogte invloed uitoefenen op de eigen *fitness*. Het gaat dan om vraagstukken zoals welk optimum vooraf wordt vastgesteld. Het hangt af van het moment in de tijd in welke mate de optima in de omgeving, dat wil zeggen de optima van andere actoren, kunnen worden beïnvloed. Deze vinden plaats aan de hand van feedbackmechanismen. De plaatsing (van een afwegingsmoment) van een organisatie op een *fitness* landschap (‘welke keuze levert de meeste fitheid op?’) wordt gedaan aan de hand van de volgende, vrij abstracte componenten:

- Mate van doelbereiking
- Scope van de actor: flankerende en eventueel conflicterende maatregelen
- Diversiteit van ontvangen informatie (Gerrits, 2012)

Dit maakt het concept van een *fitness* landschap ingewikkeld, omdat we uit moeten gaan van wat de organisatie als fit *beoogt*. Kennis hiervan is niet expliciet aanwezig, maar is meer fluïde, en past zich bijvoorbeeld voortdurend aan aan ontvangen of beschikbare informatie. Zoals in het theoretisch kader beschreven hebben actoren binnen een organisatie te maken met een grote hoeveelheid informatie welke verwerkt moet worden (zie 3.2.2). Welk *fitness* level de organisatie uiteindelijk wil is gebonden aan tijdelijke omstandigheden die maar beperkt in kaart kunnen worden gebracht. Er valt dan rekening te houden met drie overige elementen:

- *fitness* van de omgeving (andere actoren zoals andere organisaties)
- *fitness* van de actor in het verleden (huidige positie op basis van in het verleden gemaakte keuzes, Frenken noemde dit eerder ‘padafhankelijkheid’ op het *fitness* landschap)
- zicht op mogelijke toestanden (hoe veel keuzes zijn mogelijk?) dit wordt bv. beperkt door reikwijdte van andere actoren, beperkingen op systeemniveau, grenzen in systemen enz. Dit is de eerder genoemde analogie met pieken waar niet overheen gekeken kan worden.

#### 4.2.3 Van perceptie naar zoekgedrag en basismodel

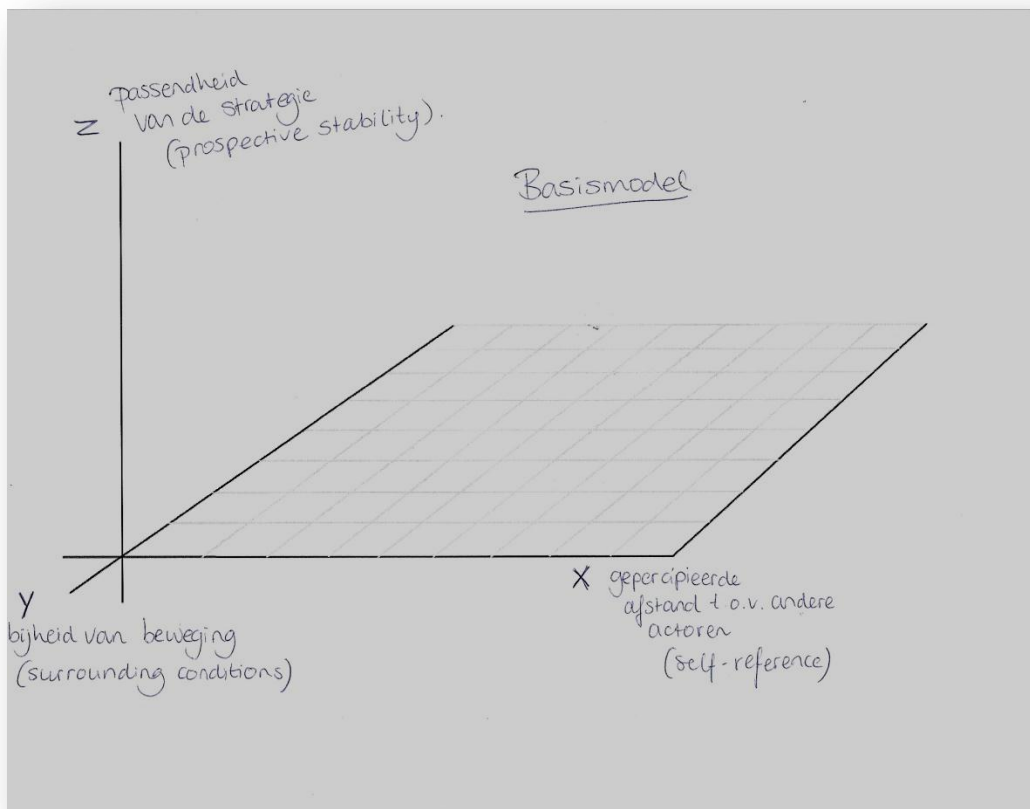
Wat ‘triggert’ een organisatie om te gaan bewegen? We zouden kunnen stellen dat zodra een probleem en oplossing op elkaar aan lijken te sluiten het voordelig voor een organisatie is om een zoekstrategie te bepalen: “Heuristic search behaviour is informed by the state of the selection environment, and can adapt or anticipate changes that occur in the environment” (Frenken, 2001).

Ik gebruik daarvoor de volgende vooronderstelling: **Als de afstand X groter dan het verschil in Y wordt, zal een actor gaan bewegen.**

'Events' of 'triggers' bepalen bij iedere afzonderlijke actor een toename in onzekerheid. Het search process is feitelijk een proces van 'selectie', waarbij de ene toestand boven de andere wordt verkozen. Een search process kan feitelijk een tocht door een *fitness* landschap zijn waarbij alle opties kunnen worden afgewogen. De keuze is het dilemma tussen gelijk blijven of veranderen. Actoren zullen in principe minimale verandering willen en maximaal gelijk blijven (zelfbehoud). Op deze manier bepalen "choices and events (...) new situations and the position of actors" (Klijn, 2008: 314). Dat zijn weliswaar in de kern problemen en oplossingen, maar dat is voor dit toegepaste onderzoek wat summier.

Voor het onderzoek gebruik ik de volgende gedachte van Frenken: "Empirisch onderzoek zal zich dus moeten richten op het verklaren van verschillen in heuristisch zoekgedrag door deze te relateren aan indicatoren van dimensionaliteit, complexiteit en zoekkosten" (Frenken, 2002: 414).

Ik zal daarom nu een meer toegepast model presenteren, gebaseerd op de vooronderstelling van Frenken.



Afb. 8 Basismodel fitness landschap voor de onderzochte casus

Zoals te zien is heeft het landschap geen oorsprong. Dat betekent dat X, Y en Z in principe 'oneindig' doorlopen, en geen begin of eindpunt hebben. De plaatsing van actoren en strategieën op dit landschap betekent dat zij in staat zijn elkaar te zien. In de analyse kom ik hier nader op terug.

De waarden van **X** en **Y** samen bepalen de verwachte staat van zelfbehoud. Wat dit exact betekent voor dit onderzoek komt nader aan de orde in de operationalisatie waarbij ik voor iedere waarde indicatoren zal bepalen en bespreken. Voor nu volstaat het om enkele basis uitspraken te doen en stellingen aan te nemen.

Iedere combinatie van **X** en **Y** geeft voor een actor vanuit het eigen standpunt een bepaalde waarde weer, gegeven de combinatie. De hoogst haalbare fit (waarde van **Z**), is de meest haalbare aanpassing aan de omgeving op tijdstip *n*, waarbij haalbaarheid wordt bepaald aan de hand van:

- De afstand ten opzichte van anderen (dat wil zeggen: de mate van (on)aangepastheid aan de omgeving)
- De nabijheid van de aanpassing (Frenken noemt dit: “zoekkosten”, 2002: 412)

Frenken stelt: “(...) het succes van zoekstrategieën [hangt] af van de dimensionaliteit (N) en de complexiteit (K) van een combinatorisch probleem aan de ene kant, en de zoekkosten aan de andere kant” (2002: 414). In dit nieuwe model is een specifieke *labelling* aan de assen toegekend. Deze labels worden verduidelijkt in de operationalisatie, waarbij ik ook de indicatoren (of variabelen) toon.

Bij een hoge waarde van **X** (d.w.z. een grote afstand ten opzichte van anderen) en een lage **Y** (een dichtbij strategie in de zin van een moment met mogelijkheden) zal de actor geneigd zijn te gaan bewegen teneinde een hogere of minimaal gelijkblijvende **Z** te behalen. De strategie **X** plus **Y** bepaalt de mate van succes oftewel de hoogte van **Z**.

**Z** is daarbij iets anders dan het simpelweg optellen van **X** en **Y**. Bij kwantificeerbare waarden zou dat wellicht een oplossing zijn. In dit kwalitatieve onderzoek is daar geen sprake van. **X** en **Y** verlenen slechts betekenis aan de gepercipieerde waarde van **Z** door een actor. Daarom zal ook de waarde **Z** worden besproken in de operationalisatie.

## 5. Operationalisering

Één van de grootste uitdagingen voor een onderzoeker is het opzoeken en vaststellen van grenzen van het besprokene. Het is een klassieke demarcatievraag: wat laten we als wetenschappers buiten beschouwing bij de bestudering van de empirische werkelijkheid? In dit hoofdstuk wordt duidelijk welke aspecten uit de gepresenteerde theorie buiten beschouwing worden gelaten, en welke voor het verdere verloop van dit onderzoek een rol zullen spelen. In het theoretisch kader zijn aannames gedaan die deels in dit hoofdstuk terug zullen komen en zullen worden vertaald naar een concreet en bruikbaar model.

### 5.1 Het modelleren van een complexe werkelijkheid

Bij het in-, en uitsluiten van variabelen binnen de sociale wetenschap ontdekken we nog een extra complicatie. De sociale werkelijkheid die we bestuderen bestaat niet uit slechts enkele variabelen, maar uit complexe verschijnselen waarin juist veel variabelen spelen (Swanborn, 2005). We kunnen daarom nooit *ware* uitspraken doen over de werkelijkheid, we laten immers veel variabelen buiten beschouwing. De kern van deze beperkingen ligt in het opstellen van de begrenzingen van onze modellen. De grenzen die wij opstellen zijn niet gebaseerd op werkelijke grenzen maar zijn slechts denkconstructen: “There are only boundaries of word, thought, perception and social agreement – artificial, mental-model boundaries. The greatest complexities arise exactly at boundaries” (Meadows, 2003: 95)<sup>8</sup>

Cilliers geeft een inzicht in deze gebondenheid en stelt daarbij zelfs dat het niet mogelijk is een algemeen model te ontwikkelen voor complexe systemen (2001: 136). Als we beschikken over een goed model hopen we dat wat we buiten beschouwing hebben gelaten wat onbelangrijk is. Om dit te begrijpen moeten we inzien dat de natuur van complexe systemen een non-lineair karakter heeft. Het modelleren van complexe systemen is intrinsiek gecompliceerd, omdat wij daarmee proberen een systeem van zijn complexiteit te ontdoen. Modellen moeten per definitie iets wegcijferen of versimpelen. Daar staat tegenover dat modellen ook helpen te abstraheren en het voor de onderzoeker vereenvoudigen om nuttige informatie te *vinden*. Het ‘modelleren’ van de werkelijkheid is daarom niettemin een belangrijk en ook noodzakelijk hulpmiddel om betekenis te verlenen aan verschijnselen.

De onderzoeker selecteert dus altijd. In het geval van deze case-study is door de onderzoeker bijvoorbeeld de casus Voorschoten-Wassenaar geselecteerd. Ook dit is een manier om een verschijnsel (gemeentelijke veranderprocessen) te simplificeren en af te bakenen. Het inzoomen op een specifieke casus met één specifieke verschijningsvorm van het veranderen (samenwerken) zorgt ervoor dat we andere actoren en andere mogelijkheden zo veel mogelijk buiten beschouwing kunnen laten en is feitelijk een reductie van de complexe werkelijkheid.

### 5.2 *Fitness* in dit onderzoek

Eerder is het concept *fitness* theoretisch ingeleid. Voorafgaand aan de presentatie van het *fitness* landschap voor dit onderzoek herhaal ik kort wat voor dit onderzoek een waardevolle benadering

---

<sup>8</sup> Daarbij aangetekend dat in sommige opzichten het mentale zelf een begrenzing vormt (Luhmann)



is van *fitness*. *Fitness* is in dit onderzoek, waarbij we met sociale systemen (=actoren) te maken hebben, het meest bruikbaar als mate van passendheid in de omgeving. *Fitness* hangt dus af van de perceptie van de betrokken actoren en is een mentale constructie. Eerder hebben we gesteld dat actoren in systemen (i.e. organisaties) in staat zijn door middel van *self-reference* naar zichzelf te verwijzen, en een inschatting te maken van de eigen situatie. Het maken van deze inschatting bepaalt voor een groot deel de inschatting van de eigen onzekerheid. Zolang een organisme past in de omgeving is er sprake van een zo minimale afwijking van andere soortgelijke organismen. In de natuur zou dat te vergelijken zijn met het aannemen van een schutkleur (Teisman, 2005: 33). Voor organisaties spreken we over een minimale onzekerheid en een maximale stabiliteit. Een maximaal haalbare *fitness* op tijdstip *n* is op dat moment een tijdelijke ‘stilstand’ in het zoeken voor een actor. Op dat gegeven tijdstip hoeft een organisatie niet verder te zoeken. Het zoeken zou op dat moment en met die gegeven omstandigheden wellicht zelfs een tijdelijk verlies van *fitness* betekenen. Met andere woorden: op dat tijdstip hoeft een organisatie niet bang te zijn voor systeemverstoringen. In feite spreken we dan van een onzekerheidsreductie, waarbij de eigen positie tijdelijk niet ter discussie wordt gesteld. De organisatie past op dat moment a) in de omgeving en b) verliest geen essentiële functies of taken waardoor het doel en het ‘zelf’ van een organisatie overeind blijft.

Ik volg een uitgangspunt van Teisman en Klijn waarbij ik het *fitness* landschap zie als “the multiple contexts in which public managers have to behave and which guide the effects of that behaviour” (Teisman & Klijn, 2008: 295). Waarbij “public managers” in deze casus worden vervangen door de actoren Voorschoten en Wassenaar.

### 5.3 Waarden op het *fitness* landschap

Om iets zinnigs te kunnen zeggen over de handelingen van de actoren in de casus, en hun overwegingen gedurende het zoekproces presenteer ik in schematische vorm de waarden en variabelen waarlangs ik probeer inzichten te verkrijgen in de gepercipieerde *fitness*.

De variabelen zoals gebruikt in dit conceptueel model, zijn ontstaan door een wisselwerking van mijn participatieve observaties en de analyse van relevante documenten die hebben geleid tot de beweging van beide gemeenten. De variabelen zijn zodoende niet één op één te herleiden tot de gebruikte documenten. De gekozen variabelen zijn de uitkomst van maanden aan observaties en denkprocessen gekoppeld aan verschillende theoretische uitgangspunten. Alle variabelen die hier zijn genoemd zijn in mijn ogen een interpretatie van de variabelen die het gebruiken van het *fitness* landschap als gedachte-experiment om naar deze casus (werkelijkheid) te kijken, juist. Aldus is hier in het onderzoek de meeste betekenisverlening toegepast door de onderzoeker. De casus betreft een samenwerkingsverband dat door Voorschoten en Wassenaar is aangegaan. We weten dus vooraf de uitkomst van de zoektocht. In deze case-study is dus teruggedeneerd: wat heeft Voorschoten en Wassenaar ertoe gedreven om uiteindelijk op het punt te komen waar ze nu zijn aanbeland.

#### 5.3.1 Codeboek

De variabelen die zijn toebedeeld aan de waarden op de assen van het landschap worden hieronder in schematische vorm nader toegelicht. De inhoudsanalyse van relevante documenten heeft geresulteerd in een codeboek (zie bijlage 1). Dit codeboek bevat alle relevante zinnen die



kunnen worden toegepast op de waarden van het landschap en zijn volledig uit gebruikte data geselecteerd.

Het codeboek is opgesteld naar aanleiding van de zoektocht naar mechanismen binnen de gemeenten die hebben aangespoord tot verandering. Ook het codeboek is een methode om de werkelijkheid te simplificeren en af te bakenen tot wat door de onderzoeker bruikbaar wordt geacht voor de casus. De variabelen zijn abstracties, dat wil zeggen dat ze niet (allemaal) letterlijk voorkomen in de documenten die zijn bestudeerd. Deze variabelen hebben gedurende het onderzoek en tijdens mijn observaties bij de gemeente Wassenaar een steeds terugkerende en prominente rol gespeeld. In schematische vorm stel ik dat de inhoud van het codeboek (en dus in feite ook de opbouw van het landschap!) als volgt is bepaald:

Participerende observatie + documentenanalyse = communicatie = organisatie = actor

In navolging van Luhmann zie ik communicatie en interactie als de bouwstenen van een systeem, in dit geval de organisaties Wassenaar en Voorschoten. Naast de theoretische waarde van zijn inzichten praktiseer ik deze dus zelf ook in dit onderzoek.

### 5.3.2 Waarden en indicatoren

De indicatoren die ik hierna zal presenteren geven een specifiek beeld bij de waarden die zijn uitgekozen voor het landschap. Per waarde (**X**, **Y**, **Z**) zijn enkele kernbegrippen uit de documenten gehaald. Deze geven gezamenlijk weer wat de actor percipieert ten aanzien van die specifieke waarde. Met andere woorden: Als het verschijnsel op de **X**, **Y** of **Z**-as waarde  $x$  aanneemt, betekent dat dat er een verandering heeft plaatsgevonden in één of meerdere indicatoren.

De indicatoren zijn kwalitatief, dat wil zeggen zij nemen geen meetbare waarde aan. De dynamiek in de omgeving, waar het *fitness* landschap zich zo uitstekend voor leent, kan niet cijfermatig worden uitgedrukt. Dat betekent ook dat er een aparte kolom voor de **Z** as is opgesteld. In veel *fitness* landschappen is **Z** een automatisch afgeleide van **X** en **Y**. In deze casus is dat niet mogelijk gebleken. **Z** is een aparte waarde, die weliswaar wordt bepaald aan de hand van **X** en **Y**, maar geen directe gevolgtrekking of causaal verband weergeeft. Aan de Z-as is betekenis verleend door de onderzoeker, aan de hand van de uitkomsten uit het onderzoek.

|                                    |  |                                  |  |
|------------------------------------|--|----------------------------------|--|
|                                    | Afstand van anderen                        | Nabijheid van beweging           | Passendheid van de strategie                     |
| Waarde op <i>fitness</i> landschap | <b>X) SELF-REFERENCE</b>                   | <b>Y) SURROUNDING CONDITIONS</b> | <b>Z) PROSPECTIVE STABILITY (<i>fitness</i>)</b> |
|                                    | Richting wordt bepaald door:               | Richting wordt bepaald door:     | Hoogte wordt bepaald door:                       |
| Variabelen (indicatoren)           | <b>X1</b> Perceptie van het eigen handelen | <b>Y1</b> Perceptie van tijd     | <b>Z1</b> Behoud macht & influence               |
|                                    | <b>X2</b> Situatie van de                  | <b>Y2</b> Perceptie van          | <b>Z2</b> Behoud van                             |

|  | organisatie                      | moment                               | organisatie                  |
|--|----------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|
|  | <b>X3 Bestuurskracht</b>         | <b>Y3 Toekomstbeeld</b>              | <b>Z3 Doelbehoud</b>         |
|  | <b>X4 Zeggingskracht/invloed</b> | <b>Y4 Perceptie van complexiteit</b> | <b>Z4 Output / taken</b>     |
|  | <b>X5 Positionering</b>          | <b>Y5 Beweging andere actoren</b>    | <b>Z5 Identiteit</b>         |
|  |                                  | <b>Y6 Mogelijkheid tot imitatie</b>  | <b>Z6 Imago</b>              |
|  |                                  |                                      | <b>Z7 Behoud van habitat</b> |
|  |                                  |                                      | <b>Z8 Stakeholders</b>       |
|  |                                  |                                      | <b>Z9 Legitimiteit</b>       |

### 5.3.3 Toelichting indicatoren

Hierna licht ik per cel toe wat geldt voor welke indicator en op basis waarvan deze bepaald is:

| Afstand van anderen                        | Definitie  |
|--|--|
| <b>X) SELF-REFERENCE</b>                   | Een proces van naar zichzelf refereren waarbij interpretatie van de omgeving en de eigen positie wordt bepaald. Waardering en perceptie zijn daarbij belangrijker dan ratio en objectiviteit. Het is in zijn totaliteit een inschatting van het zelf, waarbij de onderstaande indicatoren op hun gebied bijdragen aan deze inschatting.  |
| Perceptie wordt bepaald door:              |  |
| <b>X1 Perceptie van het eigen handelen</b> | In de kern self-reference, in het geval van de casus gerelateerd aan waartoe de organisatie zichzelf vindt horen. Dit wordt ook wel “sense of belonging” genoemd. Met handelen wordt hier niet zozeer het fysiek handelen bedoeld, als wel de totaliteit van gedachten, wensen, ervaringen en emoties binnen de organisatie die leidend zijn voor de handelingen van de organisatie. |
| <b>X2 Situatie van de organisatie</b>      | Een situationele inschatting waarbij met name de organisatie van de gemeente wordt benaderd in termen van kwetsbaarheid, personeel, middelen, aanwinst, grootte, enzovoorts. Dit is een optelsom van het verleden en het heden.  |
| <b>X3 Bestuurskracht</b>                   | Een bijzondere indicator die geheel op zichzelf staat en zeer specifiek van toepassing is in deze casus. Dit is de mate waarin gemeenten denken dat ze kunnen voldoen aan hun taken. Feitelijk is dit eigenlijk de mate waarin het idee bestaat in hoeverre dat onzekerheid kan worden beheerst, en de omgeving kan worden ‘aangestuurd’ door de organisatie.                        |
| <b>X4 Zeggingskracht/invloed</b>           | Als gevolg van communicatie tussen systemen onderling, is een organisatie in staat de eigen invloed in te schatten. Dat komt bijvoorbeeld aan de orde bij beslissingsvraagstukken, en de mate waarin de actor daar zeggingskracht over heeft.  |
| <b>X5 Positionering</b>                    | De mate waarin de actor de eigen positie ten aanzien van vraagstukken waar het mee te maken krijgt als vaststaand inschat. Het gaat dan bijvoorbeeld ook om het innemen van (politieke) standpunten.   |

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| Nabijheid van beweging               |   |
| <b>Y) SURROUNDING CONDITIONS</b>     | Daar waar op de X-as de inschatting van het zelf centraal staat, is dat op de Y-as de inschatting van de omgeving ten opzichte van het zelf. De omgeving wordt gevormd door andere actoren, maar ook minder tastbare zaken als tijd, toekomstbeeld, moment en verschuivende verhoudingen en veranderingen in de omgeving. |
| Perceptie wordt bepaald door:        |   |
| <b>Y1 Perceptie van tijd</b>         | De perceptie van tijd en van ‘de tijdsgeest’, dat wil zeggen een perceptie van de kenmerken van de tijd waarin de organisatie zich bevindt. Deze perceptie vindt plaats aan de hand van gebeurtenissen in de omgeving, zowel in het heden als het verleden.   |
| <b>Y2 Perceptie van moment</b>       | De perceptie van het moment, dat wil zeggen de gebeurtenissen op een moment. Voorbeelden zijn systeemverstoringen in de omgeving, beïnvloeding door andere actoren enzovoorts.  |
| <b>Y3 Toekomstbeeld</b>              | Het beeld dat de organisatie heeft van de toekomst, de inschatting die het maakt op basis van informatie over de toekomst.  |
| <b>Y4 Perceptie van complexiteit</b> | De inschatting van de omgevingscomplexiteit. Deze wordt bepaald door de verscheidenheid aan andere actoren, bijvoorbeeld een bestuurlijke gelaagdheid en verwevenheid, waardoor de eigen positie onder druk kan komen te staan.   |
| <b>Y5 Beweging andere actoren</b>    | De zichtbare beweging die andere actoren maken in de nabijheid van de organisatie. De mate van verandering van andere actoren. Ook hiërarchie speelt hier een rol, als bijvoorbeeld een ‘bovenliggend’ bestuursorgaan.  |
| <b>Y6 Mogelijkheid tot imitatie</b>  | De mogelijkheden om gedragingen van anderen te imiteren. Als andere organisaties veranderen en daarin succesvol blijken, zal een organisatie geneigd zijn deze handelingen te imiteren.   |

**X en Y samen** bepalen een gepercipieerd gevoel van systeemstabiliteit en/of onzekerheid.

Omdat **X** en **Y** in deze casus niet gekwantificeerd worden is het niet mogelijk slechts te stellen dat **X** en **Y** samen een waarde in **Z** uitdrukken. Het is juist de dynamiek en het krachtenspel dat plaatsvindt op het landschap dat **Z** een andere waarde doet aannemen dan alleen een meetkundige optelsom van **X** en **Y**.

|  |   |
|--|---|
| <i>Fitness</i>                               |   |
| <b>Z) PROSPECTIVE STABILITY (zelfbehoud)</b> |   |
| Perceptie wordt bepaald door:                |   |
| <b>Z1 Behoud macht &amp; influence</b>       | Behoud van het zelf in de zin van macht. In de casus is dit het behoud van beslissingsmacht, zoals het behoud van de gemeenteraad en de beide colleges. |

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| <b>Z2 Behoud van organisatie</b> | Behoud van organisatie, behoud van alles wat de organisatie vormgeeft. Dat betreft tastbare zaken zoals gebouwen en bezittingen, maar ook ontastbare zaken zoals bijvoorbeeld ‘merken’, geschiedenis, opvattingen, organisatiestructuur, verantwoordingsmechanismen enzovoorts. |
| <b>Z3 Doelbehoud</b>             | Behoud van wat de organisatie doet, dat wil zeggen welke activiteiten worden ontplooid, welke handelingen worden verricht, wat de output van de organisatie is.   |
| <b>Z4 Output / taken</b>         | Behoud van output en taken van de organisatie.  |
| <b>Z5 Identiteit</b>             | Behoud van identiteit. Een heel ontastbare eigenschap, maar volop benadrukt in de casus. Alles dat de identiteit van de organisatie, de gemeenschap belichaamt, dient te worden behouden. De identiteit bepaalt het handelen, en is zodoende van belang voor het zelfbehoud.    |
| <b>Z6 Imago</b>                  | Behoud of verbetering van imago, de nadruk ligt hier op de wijze waarop anderen naar de gemeente kijken.  |
| <b>Z7 Behoud van habitat</b>     | Behoud van habitat in fysieke zin, dat wil zeggen: behoud van bijvoorbeeld de gemeentegrenzen, groen, weg, water: de gehele fysieke omgeving welke onderdeel uitmaakt van de gemeente.  |
| <b>Z8 Stakeholders</b>           | Behoud van (steun) voor de actor relevante stakeholders, personen, bedrijven, andere organisaties.  |
| <b>Z9 Legitimiteit</b>           | Behoud van legitimiteit, een voorwaarde voor een bestuurlijke organisatie. Dat betekent ook behoud van bijvoorbeeld democratische machtsmiddelen en bestuurlijke besluitvormingsprocessen.  |

### 5.3.4 Concluderend

De indicatoren zijn nu uitvoerig beschreven en dienen als input voor de analyse die in het volgende hoofdstuk zal worden gemaakt. De waarden op het *fitness* landschap zijn zoals eerder besproken sterk contextgebonden. De waarden zijn in dit hoofdstuk geprobeerd nader uit te werken, door indicatoren te benoemen welke de waarde hebben bepaald.

Het volgende kan worden gesteld ten aanzien van :

- 1) X: bepaalt de zelfinschatting van de actor. Dit is het totaal aan gedachten, gevoelens, ideeën, verwachtingen, wensen en eisen die de organisatie aan het zelf oplegt. Ook dit ontstaat weliswaar door interactie met de omgeving (een organisatie kan immers niet aan zichzelf refereren zonder omgeving), maar vooral ook door hoe *intern* naar de organisatie wordt gekeken en over de organisatie wordt gedacht.
- 2) Y: bepaalt de haalbaarheid van verandering zoals door de organisatie gepercipieerd. De organisatie ‘meet’ dit af aan de veranderende omstandigheden in de omgeving. Als de omgeving niet verandert, heeft de actor geen reden om te veranderen. Als de tijd en het moment zich voordoet, als de situatie geschikt wordt geacht dan zal de actor op zoek gaan naar verandering.

De adaptieve strategie (de waardering van de passendheid van de strategie) wordt aan de hand van een combinatie van X en Y bepaald. Triggers of events, vinden plaats op basis van een gepercipieerde waarde van Y. Echter, pas de combinatie van een veranderende waarde in Y, en een gelijkblijvende waarde van X kan een organisatie aansporen om te bewegen. Als gevolg daarvan kan namelijk de Z-waarde (de passendheid in de omgeving, en dus het zelfbehoud) dalen.

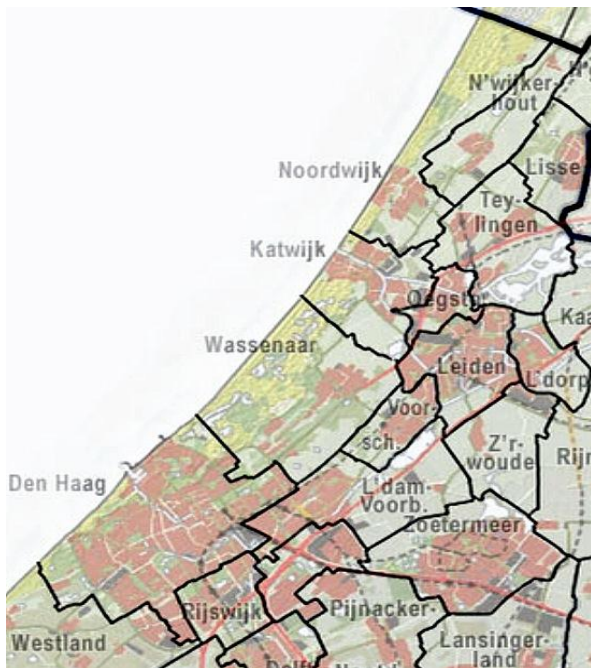
Samenvattend:

|  |
|--|
| Self-reference + surrounding conditions = prospective stability (= <i>fitness!</i> ) |
|--|

## 6. Casus: Intergemeentelijke samenwerking tussen Voorschoten en Wassenaar

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de casus ingeleid en besproken. De casus dient ervoor om het boven besprokene nader te kunnen duiden, en te kunnen toepassen op een voorbeeld uit de bestuurskundige praktijk. Op deze wijze krijgt het onderzoek ook een empirische naast een theoretische waarde. De casus beschrijft de zoektocht naar, en de uiteindelijke totstandkoming van de ambtelijke fusie<sup>9</sup> tussen de twee Zuid-Hollandse gemeenten Voorschoten en Wassenaar. In de inleiding is al besproken dat gemeenten onderhevig zijn aan een voortdurend proces van verandering door verplaatsing, verschuiving en samenvoeging. Dat is vandaag zo, maar dat was vroeger niet anders (Korsten, 2006). In het kader daarvan wordt eerst een korte geschiedenis van beide gemeenten geschetst. Daarna worden voor beide gemeenten de overwegingen besproken die hebben geleid tot de ambtelijke fusie. Omdat deze overwegingen niet los kunnen worden gezien van de resultaten van het feitelijke onderzoek zullen deze in dit hoofdstuk gecombineerd worden. Dit hoofdstuk is dus enerzijds een beschrijving van de uitgekozen casus in beide gemeenten, en geeft daarbij ook een deel van de resultaten van de dataverzameling weer. In de analyse zal ik proberen de concepten zoals in de operationalisatie vormgegeven te koppelen aan de gegevens zoals gepresenteerd in dit hoofdstuk.



Afb. 9 Kaart deel Zuid-Holland met gemeentegrenzen Wassenaar & Voorschoten

Voorschoten en Wassenaar zijn twee dorpen aan de westelijke rand van Zuid-Holland, min of meer gelegen tussen de twee steden Leiden en Den Haag, zie de afbeelding hiernaast.

Hierna volgt een korte karakterschets om als lezer een beeld te krijgen bij beide gemeenten. De informatie is van de gemeenten zelf afkomstig en is letterlijk overgenomen uit beschikbare documentatie van het gemeentelijk historisch archief. Hiervoor is bewust gekozen. Ik zie dit als een mooi voorbeeld van *self-reference* van beide gemeenten.

<sup>9</sup> Ambtelijke fusie of ambtelijke integratie wil zeggen: het volledig samenvoegen van twee gemeentelijke organisaties, echter met behoud van de eigen bestuursorganen (het college van B&W, de gemeentesecretaris en de gemeenteraad).



## 6.2 Karakterschets van beide gemeenten

### 6.2.1 De gemeente Voorschoten

“De gemeente Voorschoten ligt midden in de Randstad, dichtbij Leiden en Den Haag. Aan de ene kant ligt Voorschoten aan het kanaal de Vliet, aan de andere kant grenst de gemeente aan een uitgestrekt natuurgebied met de landgoederen ‘de Horsten’ en het monumentale Kasteel Duivenvoorde. De gemeente vormt een groene buffer in een zwaar stedelijk gebied en is zelf ook relatief dicht bevolkt. Voorschoten is ongeveer 4000 jaar geleden ontstaan op een oude duinstrook. Rond 2000 voor Christus ontstond een nederzetting op het hoogste punt in de verder uit drassig moeras bestaande omgeving. Deze nederzetting, Forescate, wordt voor het eerst in 930 na Chr. vermeld. In de vroege middeleeuwen liep een van de weinige Zuid-Hollandse handelsroutes over land langs deze nederzetting. Dit is nog te



zien aan de structuur van het dorp: het oude centrum kronkelt zich als een lint rond deze weg.

*Beeldenimpresie Voorschoten (vlnr.: Kasteel Duivenvoorde, wapen Voorschoten, Gemeentehuis Voorschoten, bovenaanzicht gemeente met Vliet en Vlietlanden*

De lintvormige Noord/Zuid structuur van het dorp dateert uit de Middeleeuwen. Het gebied van Voorschoten strekte zich uit van de huidige gemeentegrens tussen Voorburg en Leidschendam tot aan de Rijn. Voorschoten had destijds een strategische economische positie aan een van de weinige landwegen en lag tussen twee belangrijke waterwegen: de Maas en de Rijn. De gunstige ligging aan deze weg maakte van Voorschoten een ontmoetings- en handelsplaats. Tot halverwege de vorige eeuw bleef Voorschoten relatief klein. Het inwonertal van Voorschoten kende een forse toename in de jaren ‘50 en ‘60. Wat rest van voor die tijd is de oude dorpskern. De gemeente telt 102 gemeentelijke monumenten en 88 rijksmonumenten. Een ander restant uit het verleden is kasteel Duivenvoorde. In de loop van de eeuwen werd de burcht een statig landhuis. Met de komst van de spoorlijn en later de tramverbinding nam de bereikbaarheid van Voorschoten toe. Hiermee groeide ook de interesse in Voorschoten als woonplaats. Dit leidde uiteindelijk, met name na de tweede wereldoorlog er toe dat Voorschoten grote uitbreidingen kreeg door middel van nieuwbouwwijken en uitgroeide tot het huidige forenzendorp.”<sup>10</sup>

<sup>10</sup> De tekst is letterlijk afkomstig van de gemeente Voorschoten (op enkele redactionele aanpassingen na), zie literatuurlijst voor de bronvermelding.

## 6.2.2 De gemeente Wassenaar

“De gemeente Wassenaar ligt in de Randstad aan de Noordzeekust. Ongeveer 4000 jaar geleden werden op de plek van het huidige Wassenaar brede zandruggen gevormd evenwijdig aan de kust, de zogeheten strandwallen. Dat gebeurde onder invloed van de zee en de Rijn, die toen nog bij Katwijk in zee stroomde. Tussen de strandwallen hadden aanvankelijk zowel de zee als de Rijn vrij spel, zodat de bodem van deze vlakten met zee- en rivierklei werd bedekt. Toen 1500 jaar later aan de zeekant weer een strandwal werd opgestuwd, had de zee geen toegang meer. Daardoor ontstond er een moerassig soort veen in deze strandvlakten of kreken. Op één van de strandwallen is het huidige dorpscentrum gebouwd. Wassenaar grenst aan een duingebied. Veel later, ongeveer 1000 jaar na Christus, ontstond wat wij nu het duingebied noemen. Door deze



*Beeldenimpressie Wassenaar (vlnr: Raadhuis De Paauw, wapen Wassenaar, Koninklijke Familie, Strand Wassenaarseslag, Kasteel Ond Wassenaar)*

combinatie van zand, zee- en rivierklei komt een grote verscheidenheid aan bomen en ander groen in deze streek voor, waaronder zeer unieke planten. In een rijke flora leeft meestal ook een groot aantal diersoorten. Dat is ook in Wassenaar zo.

Niet alleen bijzondere dieren als wezels,

bunzings en hermelijnen, maar vooral heel veel vogelsoorten: 37 soorten komen voor in de bossen en in het duinlandschap 92 soorten vogels. In het noordoosten ligt de stad Leiden, in het oosten de gemeente Voorschoten en in het zuiden de gemeenten Den Haag en Leidschendam-Voorburg. Nadat de natuur de eerste strandwallen opwierp is het gebied bewoond door mensen. Tot in de 18e eeuw groeide Wassenaar nauwelijks. Nadat de spoorlijn Rotterdam - Den Haag - Scheveningen in 1907 was aangelegd, ontstonden de villawijken waaraan Wassenaar haar reputatie van ‘rijke gemeente’ te danken heeft. Maar de bevolking begon pas echt snel te groeien na de opening van de tramlijn Den Haag - Wassenaar - Leiden in 1923. Deze ‘gele tram’ heeft vooral een impuls gegeven aan de groei van de villawijken. Zo groeide Wassenaar van 7000 inwoners in 1920 tot bijna 20.000 in 1940. In 1906 vonden de laatste annexaties van Wassenaarse gebieden plaats. Marlot, Reijgersbergen en het gebied tot aan de Raamweg gingen naar de gemeente Den Haag. Tegenwoordig telt de gemeente ruim 26.000 inwoners.”<sup>11</sup>

<sup>11</sup> De tekst is letterlijk afkomstig van de gemeente Wassenaar (op enkele redactionele aanpassingen na), zie literatuurlijst voor de bronvermelding.



### 6.2.3 Wat kenmerkt de beide gemeenten?

Tot zover is een zeer korte indruk van de beide gemeenten verkregen. Samenvattend kan gezegd worden dat het om twee welvarende, relatief kleine maar toch niet onbeduidende gemeenten gaat. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor een groot deel van het natuurgebied tussen de steden Leiden en Den Haag, en vormen zo een belangrijke ‘groene buffer’. De gemeenten zijn qua bewonertal nagenoeg even groot, wel heeft Wassenaar een groter landoppervlakte en iets meer inwoners dan Voorschoten (25.816 tegen 23.462) Bron: CBS Gemeente op Maat, 2011). De beide actoren hebben dus enige zaken gemeen, maar zijn ook weer verschillend. Wat nu volgt is een beknopte uiteenzetting van keuzes en argumenten die zijn gemaakt door beide gemeenten om uiteindelijk tot een ambtelijke samenvoeging te komen. Dit wordt gedaan aan de hand van enkele kerncitaten die uit de onderzochte casusdocumenten komen. Er is bewust gekozen voor letterlijke citaten om zo het beste over te brengen op basis van welke informatie en communicatie de beiden actoren hebben gehandeld. Voor een uitgebreider overzicht van de overwegingen van beide actoren verwijs ik naar het codeboek.

## 6.3 Samenwerking tussen Voorschoten en Wassenaar

### 6.3.1 Achtergrond en aanleiding

In 2006 werd in de gemeente Voorschoten een zogenaamd bestuurskrachtonderzoek of bestuurskrachtmeting uitgevoerd. Dit was een herijking van het in 2002 uitgevoerde bestuurskrachtonderzoek. Het bestuurskrachtonderzoek werd door de gemeente Voorschoten opnieuw als geschikt middel bevonden om de eigen positie aan te geven en een antwoord te krijgen op bestuurlijke vraagstukken. Het begrip ‘bestuurskracht’ wordt in het onderzoek omschreven als: “het vermogen van het gemeentebestuur (of van de gemeenschap als geheel) om de zelf en/of extern gestelde opgaven ten aanzien van beleid en dienstverlening uit te voeren” (2006:1). In het vorige bestuurskrachtonderzoek, in het jaar 2002, werd al een duidelijke aanzet gegeven ten aanzien van de positie van Voorschoten in de regio. Daarover werd destijds gesteld:

“De gemeente Voorschoten is zich naar eigen zeggen bewust van de noodzaak tot regionale samenwerking en stelt zich als gevolg daarvan coöperatief en loyaal op. De gemeente moet er echter aan werken dat zij deze houding uitstraalt op meer thema’s dan momenteel het geval is” (...) Enige dynamiek, snelheid en creativiteit lijken de regionale en gemeentelijke slagkracht ten goede te kunnen komen. De versnelling van de lokale problematiek naar een grotere regionale schaal zal bovendien voortduren en de gemeente dient hier, zeker tegen de achtergrond van haar enigszins trage handelen, een antwoord op te vinden. Indien dat niet gebeurt, zal zij speelbal worden van de ontwikkelingen” (Bestuurskrachtonderzoek Voorschoten, 2002: 16-17).

In de bestuurskrachtmeting 2006 is opnieuw het positioneringsvraagstuk van Voorschoten in de regio bediscussieerd en besproken: “Het is niet zonder meer duidelijk – afgezien van Holland Rijnland – wat de oriëntatie van gemeente Voorschoten is: kijkt het bestuur naar het noorden, zuiden, oosten of westen of alle richtingen?” (2006: 9). Het bestuurskrachtonderzoek adviseerde daarom een visie op regionale samenwerking te ontwikkelen. In het bestuurskrachtonderzoek staat daarover het volgende:

“Werk aan een visie op regionale samenwerking en weeg daarin expliciet de kansen en bedreigingen voor gemeente Voorschoten af. Concretiseer het motto ‘als het goed gaat met de regio, gaat het goed met Voorschoten’. Zet zwaar in op strategische allianties voor het delen van hulpbronnen en bereiken van schaalvoordelen. Versterk de ambtelijke organisatie (...) Versterk het bedrijfsmatige werken en ontlast de organisatie door meer samenwerking en uitbesteding. Eventuele schaalvoordelen kunnen ten goede komen aan de inzet voor strategische visievorming” (2006: 10-11).

De bestuurskrachtmetering besprak ook de eisen die de omgeving aan de gemeente Voorschoten stelt:

“Vanuit de omgeving bestaat ook druk om de bestuurskracht in processen te vergroten: De rijksoverheid stelt (nog) hogere eisen aan gemeenten: “gemeenten moeten in staat zijn een integrale afweging in eigen huis te maken, kwetsbaarheid van het gemeentelijk apparaat moet worden teruggedrongen en samenwerking moet vanuit toegevoegde waarde worden ingezet in plaats van uit noodzaak.” Er is sprake van verdergaande eisen aan regionale samenwerking door schaalvergroting in de omgeving van Voorschoten. De ontwikkeling naar minder maar wel sterkere spelers door schaalvergroting (zoals Leidschendam-Voorburg, Katwijk, Teylingen) en de gedeeltelijke doorwerking daarvan op stemverhoudingen binnen Holland Rijnland vragen om versterking van de inzet van gemeente Voorschoten.”(2006: 66).

Op deze manier werd in de bestuurskrachtmetering de noodzaak aangegeven voor Voorschoten om zich te gaan oriënteren op een samenwerkingspartner: “het gemeentebestuur [moet] een substantiële niveausprong in de benodigde bestuurskracht ontwikkelen, óf moet accepteren dat – net als in de afgelopen twee bestuursperioden – opgaven structureel vertragen of niet worden opgepakt” (2006: 59).

Het advies dat werd gegeven door de onderzoekers ten aanzien van de positionering luidde als volgt: “Zet zwaar in op het vormen van strategische allianties. Benut samenwerking niet alleen voor beleid en uitvoering van inhoudelijke opgaven, maar ook voor het delen van hulpbronnen en bereiken van schaalvoordelen zoals rond specialistische functies (2006: 66)”

Het bestuur van Voorschoten startte kort daarna een analyse van mogelijkheden, een zogenaamde discussienotitie (2008) met als titel “De toekomst van Voorschoten: samen sterker!”. In deze notitie werd ook gerefereerd aan de uitkomsten van het bestuurskrachtonderzoek en de noodzaak op zoek te gaan naar een strategische of operationele samenwerkingspartner (2008: 8).

In deze discussienotitie werd de vraag beantwoord wat Voorschoten wil bereiken voor haar inwoners, en hoe Voorschoten zich in het belang van deze inwoners in de regio positioneert (2008: 3). De notitie refereert ook aan de bestuurskrachtmetering van 2006, waarin het volgende wordt voorgesteld:

“Aansluitingsmogelijkheden op andere actoren – via welke bestuurlijke vormgeving dan ook – zijn ook onderdeel van de omstandigheden. Criteria daarbij zijn bijvoorbeeld het al dan niet delen van vergelijkbare opgaven, de bestuurlijke cultuur en de gemeentegrootte. We constateren dat gemeente Voorschoten weinig ‘natuurlijke’ samenwerkingspartners heeft in termen van gemeenteomvang en de politiek-bestuurlijke cultuur. Wel is sprake van een letterlijk natuurlijke binding tussen diverse gemeenten. Dit betreft het behoud en versterking van groen en open landschap als een ‘interstedelijke buffer’. Deze kwaliteit deelt Voorschoten in ieder geval met de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Zoeterwoude en Wassenaar (2006: 90)”

Ook werd in deze notitie een verkenning gestart van eventuele mogelijke toekomstige samenwerkingspartners. Er werden twee “basale” samenwerkingspartners onderscheiden: 1) de Leidse regio en Wassenaar (2008: 4). De notitie gaat slechts kort in op de keuze van (slechts) deze twee mogelijkheden: “gesprekken in de projectgroep en consultatie van de commissie ‘burger en bestuur’ op 10 juli 2008 leveren ons twee mogelijke proposities op” (2008: 13). De gemeente Leidschendam-Voorburg wordt ‘toeschouwer’ genoemd (2008: 15): “De gemeente wordt bestempeld als heel verschillend (...). Leidschendam-Voorburg is primair stedelijk georiënteerd, qua inwonersaantal aanzienlijk groter (...)”

De adviezen in de bestuurskrachtmeting en de discussienotitie resulteerden in een duidelijke visie voor het gemeentebestuur Voorschoten. Het zou op zoek gaan naar een samenwerkingspartner. Wassenaar was daarbij de meest voor de hand liggende partner, getuige de visie op regionale samenwerking had gesteld. Op basis van een plus-min schema waren de Leidse regio en Wassenaar met elkaar vergeleken, en daarbij scoorde Wassenaar de meeste punten.

### **Waardering Leidse regio:**

|   |     |
|---|-----|
| Versterking identiteit en identificatie | -/+ |
| Gedeelde opgaven en belangen            | ++  |
| Politieke wil en bestuurlijke relatie   | -   |
| Impact gezamenlijke lobby               | +   |

*Bron: Discussienotitie De toekomst van Voorschoten: samen sterker! (2008)*

### **Waardering Wassenaar (en/of Leidschendam Voorburg)**

|   |    |
|---|----|
| Versterking identiteit en identificatie | ++ |
| Gedeelde opgaven en belangen            | +  |
| Politieke wil en bestuurlijke relatie   | +  |
| Impact gezamenlijke lobby               | +  |

*Bron: Discussienotitie De toekomst van Voorschoten: samen sterker! (2008)*

De conclusie van de discussienotitie was daarmee duidelijk: “de identiteit van met name Wassenaar sluit in grote mate aan op de identiteit van Voorschoten. Een gezamenlijke lobby vanuit identiteit en belangen biedt kansen de gemeenschappelijke belangen beter te behartigen. Dat op de lange termijn via een organisch proces samenwerking kan resulteren in het ontstaan van een nieuwe krachtige gemeente, die de identiteit en de belangen van beide ‘gelijkwaardige’ dorpen in het groen waarborgt behoeft geen betoog” (2008: 15-16).

### **6.3.2 Toenadering van beide gemeenten: beginnende samenwerking**

In 2009 gaven beide gemeentebesturen van Voorschoten en Wassenaar opdracht aan een onderzoeksbureau om de samenwerkingsmogelijkheden te onderzoeken. Dit resulteert in het document ‘Quickscan samenwerkingsmogelijkheden’, waarbij er een beeld wordt geschetst van eventueel mogelijke samenwerkingsvormen in de toekomst van beide gemeenten.

Er werd gezocht naar herkenbare en gedeelde opgaven, om zo een inschatting te maken in hoeverre beide gemeenten geschikt zijn voor een samenwerkingsverband. De conclusie luidde: “de beide gemeenten zijn enthousiast over de mogelijkheden tot samenwerking. Er is echter nog geen duidelijk gemeenschappelijk beeld wat samenwerking inhoudt. We adviseren dan ook om hier aandacht aan te besteden en daarbij de kansen die samenwerking biedt en de problemen die het moet oplossen in het oog te houden” (Quickscan samenwerkingsmogelijkheden 2009: 11).

Het advies luidde aan de gemeente Wassenaar: “ons advies aan de gemeente Wassenaar is om ten behoeve van de samenwerking met Voorschoten een helder beeld van de eigen identiteit te beschrijven” (Quickscan samenwerkingsmogelijkheden 2009: 13). Want: “Beide gemeenten zijn helder in de analyse dat samenwerken onvermijdelijk is om de bestuurskracht op peil te houden” (Quickscan samenwerkingsmogelijkheden 2009: 10)

Vervolgens hebben in juli 2009 de beide raden van zowel Voorschoten als Wassenaar besloten om voorlopig een organisatorische bundeling van krachten op de zogenaamde PIJOFACH-functies: personeel, informatie, juridische zaken, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting. Daarbij werden namelijk “de eerste voordelen van samenwerking benut” (Kracht en Kwaliteit, 2010: 9).

De doelen werden omschreven als: het verkleinen van de kwetsbaarheid, een verbetering van het service niveau en efficiency voordelen behalen. “Met de bundeling van bedrijfsvoeringonderdelen in een aparte afdeling kunnen beide gemeenten profijt trekken” (Kracht en Kwaliteit, 2010: 3).

### **6.3.3 Uiteindelijke samenvoeging van de gehele ambtelijke organisatie**

De beginnende samenwerking met de PIJOFACH-functies werd uiteindelijk steeds meer bevestigd. Toen Wassenaar eind 2010 een eigen bestuurskrachtmeting liet opstellen kwam daar het volgende uit: “We stellen vast dat er min of meer een kritische grens is bereikt en in de toekomst zaken mis dreigen te gaan. Op een aantal beleidsterreinen is reeds sprake van een tekort aan bestuurskracht, op terreinen waar de bestuurskracht wel voldoende is kan deze niet altijd onder alle omstandigheden worden gegarandeerd door onder meer de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie” (Bestuurskrachtonderzoek Wassenaar, 2010: 3). Het bestuurskrachtonderzoek omschrijft de bestuurskracht van de gemeente Wassenaar als ‘matig’: “Op geen enkel terrein is er sprake van een ‘overschot’ aan bestuurskracht” (2010: 3). De onderzoekers doen een belangrijke aanbeveling voor de gemeente Wassenaar ten aanzien van de samenwerking met Voorschoten:

“Wij bevelen aan het ingezette traject van intensieve samenwerking met de gemeente Voorschoten door te zetten vanuit een tweeledige doelstelling: het vergroten van de bestuurskracht van de gemeente Wassenaar én het vergroten van de bestuurskracht van de gemeente Voorschoten. Voor een succesvolle samenwerking is immers een win-winsituatie noodzakelijk waarin beide partijen beter in staat zijn de individuele en de gezamenlijke opgaven te realiseren” (2010: 6).

Als gevolg daarvan stelden beide gemeentebesturen in 2011 een notitie “Modaliteiten in samenwerking” op, waarbij een verkenning werd gestart van mogelijk vergaandere samenwerkingsmogelijkheden, want: “de grenzen van de financiële mogelijkheden en van de strategische capaciteit van de organisaties komen in zicht” (2011: 2). De notitie besprak ook uitvoerig de positie van de gemeenten als zijnde kleine gemeenten en stelt: “Voorschoten en Wassenaar zijn gelet op hun positie als kleine gemeente in samenwerkingsvormen beperkt in staat om invloed uit te oefenen. Krachtige en hoogwaardige belangenbehartiging, geworteld in de regio, maar ook ten opzichte van steeds groter wordende maatschappelijke partners, is essentieel” (2011: 7). Bij de omgeving werd in deze notitie uitvoerig stilgestaan en zeer benadrukt: “Zoals eerder aangegeven is er in onze directe omgeving een trend waarneembaar die vraagt om strategische partnerships, schaalvergroting en scopeverbreding. Als in onze omgeving de

gemeenten of verbanden groter worden, worden Voorschoten en Wassenaar relatief kleiner” (2011: 8).

De onderzoekers presenteerden drie opties als toekomstperspectief: 1) status quo, 2) status quo plus taakgerichte samenwerking 3) ambtelijke integratie Voorschoten-Wassenaar, waarbij zij per scenario enkele uiteenzettingen deden en een inschatting maakten van de gevolgen voor de gemeenten op dat taakgebied.

Aan de hand van een datamatrix werden de resultaten gepresenteerd:

| Wat betekent het voor | Scenario 1 | Scenario 2 | Scenario 3 |
|-----------------------|------------|------------|------------|
| Dienstverlening       | -          | + / -      | +          |
| Efficiency/financiën  | 0          | 0          | +          |
| Invloed               | 0          | -          | +          |
| Besturing             | 0          | --         | -          |

*Bron: Modaliteiten in Samenwerking (2011: 12)*

Concluderend werd afgesloten met de volgende passage:

“Om een toekomstbestendige organisatie te realiseren moet een stevige, robuuste en vergaande samenwerking worden gerealiseerd. Samenwerking is noodzakelijk om als dicht bij de burger werkend lokaal bestuur het hoofd boven water te houden (...) Als Voorschoten en Wassenaar optreden als één organisatie houden wij de eigen regie in stand, terwijl aantoonbaar met minder middelen meer kan worden bereikt. De gemeenten behouden hun eigen karakter, identiteit en cultuur. Om de uitdagingen van de – zeer nabije – toekomst het hoofd te bieden zijn wij voornemens de ambtelijke organisaties van Voorschoten en Wassenaar volledig samen te voegen per 1-1-2013” (2011: 13).

Daarmee was de keuze voor scenario 3 gemaakt. Uiteindelijk hebben beide gemeenteraden gestemd voor het derde scenario, waarna het proces in gang is gezet. Beide gemeenten zijn intensief samen gaan werken aan het plan van aanpak voor een gehele samenvoeging van de ambtelijke organisatie. Per 1 januari 2013 is de gezamenlijke werkorganisatie Duivenvoorde een feit.<sup>12</sup>

## 6.4 Concluderend

Zo is een indruk verkregen in het zoekproces van beide gemeenten en de totstandkoming van de huidige samenwerkingsvorm. In dit hoofdstuk is dat vooral beschrijvend gedaan, en zijn enkele noemenswaardige beslistmomenten besproken. Er is een korte weergave van de overwegingen gepresenteerd, welke in de kern de casus in vogelvlucht zijn. Ook zijn hier de belangrijkste redenen naar voren gekomen die de gemeenten hebben aangevoerd om de samenwerking verder aan te gaan. Belangrijke aspecten daarvoor zijn een toenemende onzekerheid over de toekomst, het hebben van minder middelen, en het zijn van een ‘sterkere’ partner in de bestuurlijk drukke en veeleisende omgeving. Het volgende hoofdstuk koppelt de inzichten vanuit het theoretisch kader aan de casus, en laat nogmaals zien hoe de zoektocht heeft plaatsgevonden. Dit gebeurt aan de hand van het fitness landschap. In de analyse herhaal ik enkele overwegingen uit de casus, om deze kracht bij te zetten.

<sup>12</sup> [http://www.deweekkrant.nl/artikel/2012/november/09/werkorganisatie\\_duivenvoorde\\_een\\_feit](http://www.deweekkrant.nl/artikel/2012/november/09/werkorganisatie_duivenvoorde_een_feit) (bezoekt op 18 januari 2013)

## 7. Analyse: de beweging van beide gemeenten

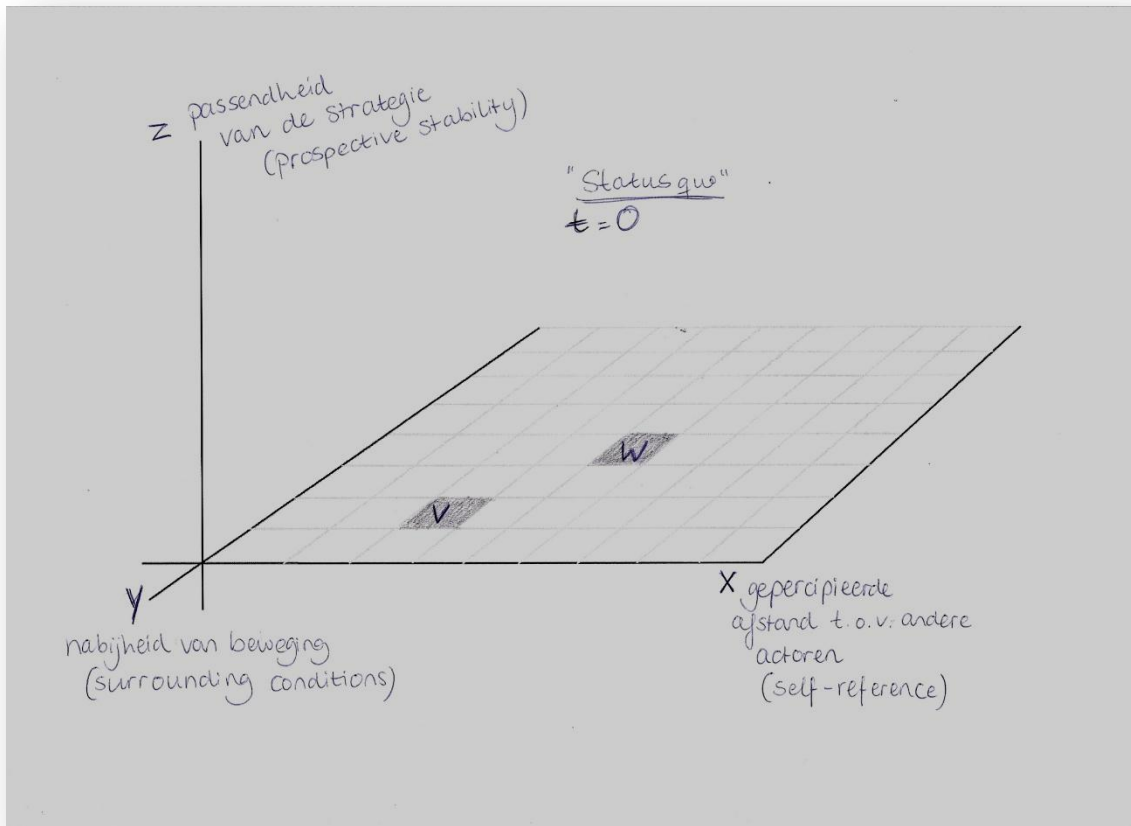
### 7.1 Inleiding en aanpak analyse

“Organizations act, but what determines how and when they will act?” begint Thompson zijn beroemde boek “Organizations in action” in 1967. Hij beschrijft daarin het gedrag van organisaties, en in welk opzicht zij zichzelf in stand proberen te houden. In de analyse probeer ik hier een antwoord op te vinden voor zover de casus reikt. Concepten uit het theoretisch kader zoals deze geoperationaliseerd zijn worden gekoppeld aan de casus. Daar waar in de meeste onderzoeken de analyse de meeste plaats in beslag neemt, heeft dit onderzoek eerder een beknopte analyse. Ik beschrijf het zoekproces van de gemeenten Voorschoten en Wassenaar en hoe zij elkaar gedurende dat zoekproces hebben gevonden aan de hand van het *fitness* landschap. Dat is het resultaat van mijn gehele onderzoek. Op deze manier combineer ik de inzichten die zijn opgedaan over de bruikbaarheid en waarde van het landschap met een voorbeeld (in dit geval de casus).

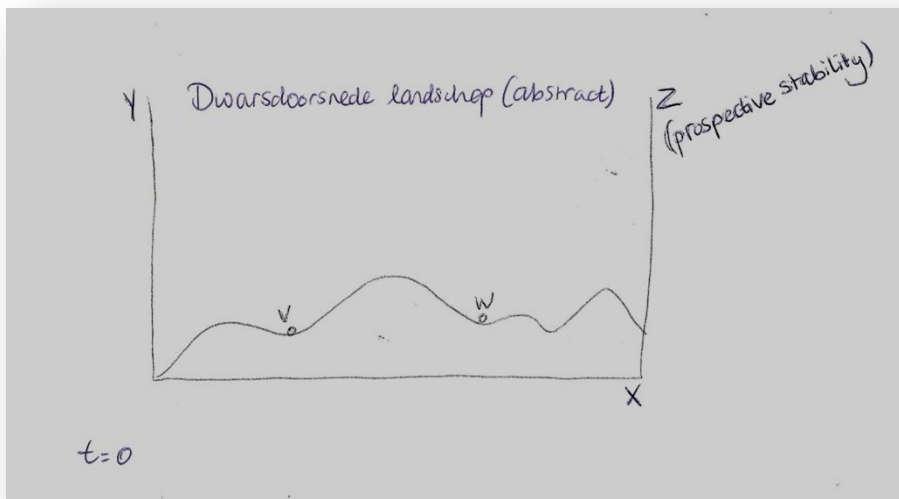
In de analyse zal ik de stappen die beide actoren hebben gezet analyseren aan de hand van het eerder al geoperationaliseerde *fitness* landschap. Hoe zit de zoektocht van beide actoren in elkaar? Wat verklaart de stappen die zijn gezet zoals in de casus al aangehaald? De analyse is een weergave van a) wat is geobserveerd en b) wat aan data is georganiseerd. Het codeboek geeft een gedetailleerd inzicht in de totstandkoming van de waardering op de assen. Het is mogelijk om per as en moment in de tijd een code terug te vinden. Deze methode is gebaseerd op de in de operationalisatie aangegeven werkwijze. Onthoud: ik ga op zoek naar de zoektocht waarbij actor Voorschoten en Wassenaar (hierna in de analyse: V en W) de meest passende strategie bepalen. De vraag die zij zich (onbewust) hebben gesteld is telkens: ‘Welke keuze levert de meeste fitheid op?’ Met andere woorden: hoe zorgen wij ervoor dat wij beter in de omgeving passen?

Het zoekproces door V en W wordt beschreven aan de hand van de stappen die zijn gezet op het *fitness* landschap. Met andere woorden: ik presenteer hier een visualisatie van de route die de beide actoren hebben afgelegd, welke ik zal onderbouwen aan de hand van een analyse. De analyse beschrijft aan de hand van het landschap de dynamiek en stabiliteit van de beide actoren.

7.1.1 De status quo,  $t = 0$



Afb. 10a: Bovenaanzicht fitness landschap (abstract):  $t = 0$  "Status quo"



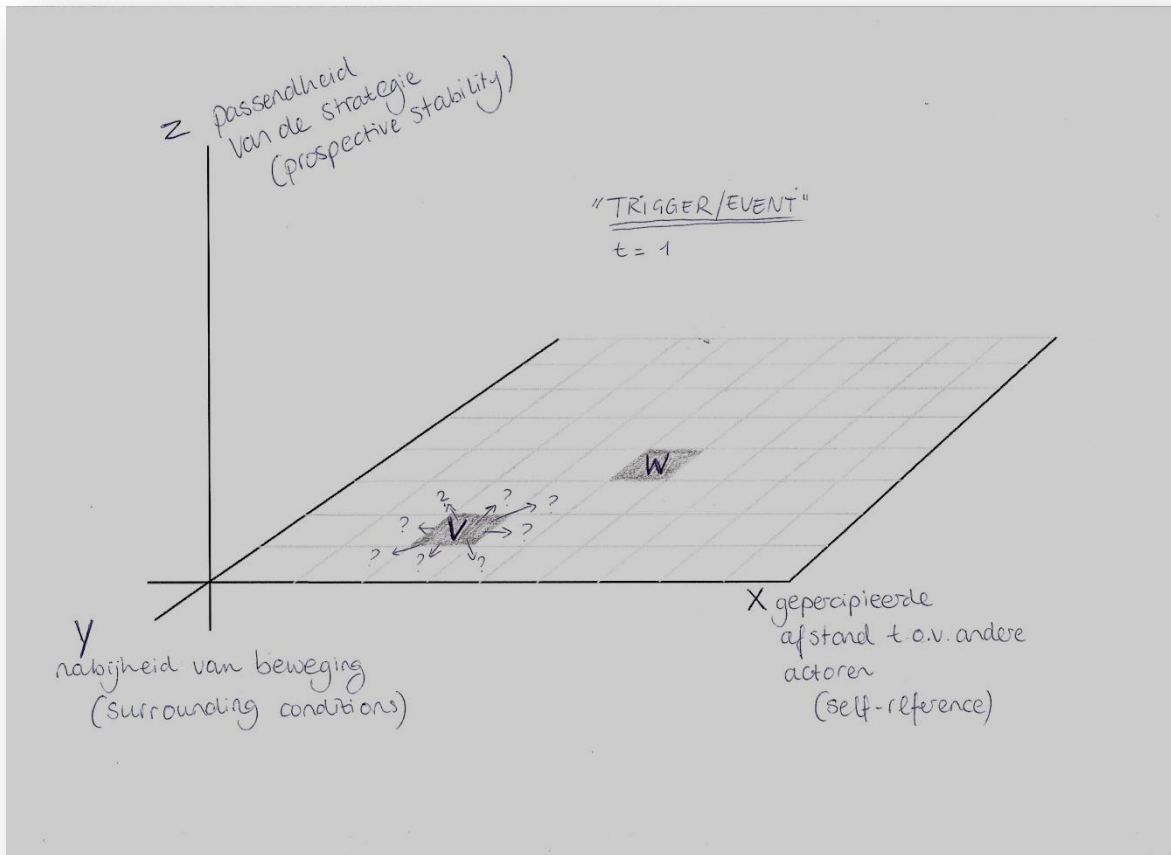
Afb. 10b: Dwarsdoorsnede fitness landschap (abstract) – verwachte Z-waarde

De status quo is een fictieve situatie om een startpunt aan te geven in het veranderproces. Het gaat vooral om de afstand tussen actoren. Deze is op tijdstip 0 vaststaand. Dat wil zeggen: de actoren *weten* op dat moment welke afstand vaststaat. Dat weten zij ten opzichte van elkaar, andere actoren worden hier buiten beschouwing gelaten. W en V staan op het landschap relatief dicht bij elkaar. Hun referenties lijken op elkaar. Het volstaat om ons te realiseren dat dit slechts een 'extract' is van een 'oneindig' *fitness* landschap, met oneindig veel strategieën en actoren. Ieder punt op de lijn van afbeelding 10b is een mogelijke strategie. Weten heeft dus niets te maken met rationeel weten, maar dat is een kwestie van inschatting en het in en uitsluiten van bepaalde informatie. De afstand tussen V en W is op tijdstip = 0 een gegeven. Beide actoren hebben een perceptie van hun stabiliteit en *ontlenen* dit ook deels aan de positie van anderen in hun omgeving.

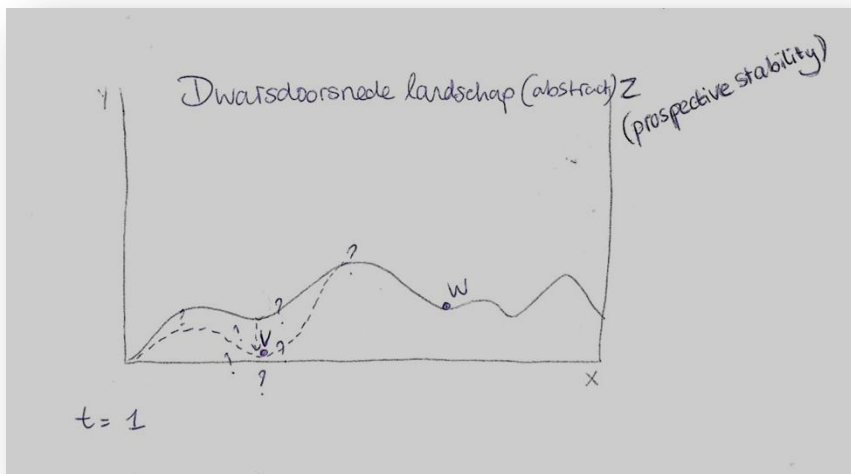
Dat betekent ook dat de actoren op  $t=0$  (en relevante stakeholders daarbinnen!) hun *self-reference* hebben 'bepaald' en op die manier handelingsperspectieven ontwikkelen. Het is duidelijk waar V (voor) staat, het is duidelijk waar W (voor) staat, beide actoren hebben een bepaalde afstand ten opzichte van andere actoren (welke niet zijn opgenomen in de figuur), en ten opzichte van hun hele omgeving. Realiseer dat de omgeving van beide actoren veel diverser is dan hier schematisch in het landschap is weergegeven. Het is echter niet mogelijk deze omgeving te abstraheren in het model. De omgeving van beide actoren is zogezegd bijna oneindig groot, waarbij per context of per invalshoek een ander landschap zou kunnen worden geconstrueerd. In dit geval is echter alleen de perceptie en relatie van deze specifieke twee actoren uitgekozen. Wat echter mogelijk zou zijn is om aan dit landschap andere actoren toe te voegen. Dit zou wel een minutieuze onderbouwing moeten kennen, waarbij de variabelen opnieuw worden gedefinieerd voor de in die context geldende situatie.



### 7.1.2 Trigger of event, $t = 1$



Afb. 11a: Bovenaanzicht fitness landschap (abstract):  $t = 1$  "Trigger / Event"



Afb. 11b: Dwarsdoorsnede fitness landschap (abstract) – verwachte Z-waarde

$t=1$  is het startpunt geweest van het zoekproces zoals dat onderwerp is geweest van dit onderzoek. Het zoekproces begint bij het moment dat actor V een trigger of event heeft ervaren. Dit kan in beginsel van alles zijn. Het kan gaan om een interne of externe verstoring, een gebeurtenis in de omgeving, een vraag vanuit de omgeving, een oordeel, een incident, enzovoorts. Alles wat de stabiele status van V beïnvloedt betekent een actie van het interne systeem van V. Op  $t=1$  heeft V zich afgevraagd: in welk opzicht moeten wij ons aanpassen om tegemoet te komen aan deze ‘vraag’ vanuit onze omgeving? Met andere woorden: V heeft zich afgevraagd: wat of hoe moeten we veranderen? Gaan we überhaupt zoeken? In de casus heb ik dit moment geïdentificeerd als de bestuurskrachtmeting van 2006. Dit is een voorbeeld van hoe door een event (de meting) de onzekerheid van V over de eigen positie ten anderen is vergroot. De bestuurskrachtmeting sprak over V met een “onduidelijke positie” en over het “ontbreken van een visie.”<sup>13</sup>

Dit waren niet mis te verstane bewoordingen en brachten eigenlijk het ‘gebrek’ van V ter sprake. Deze gebrekkigheid werd versterkt door actoren in de omgeving van V die wél als ‘goed’ waren beoordeeld door de meting, en die wel aan allerlei voorwaarden konden voldoen. Er werd gesproken van “wel sterke spelers” zoals de gemeenten Katwijk, Leidschendam-Voorburg en Teylingen. Gerefereerd werd ook aan de “schaalvergroting in de omgeving van Voorschoten”, en “minder, maar wel sterkere spelers”. Als gevolg daarvan zou volgens het onderzoek stemverhoudingen “vragen om versterking van V.”

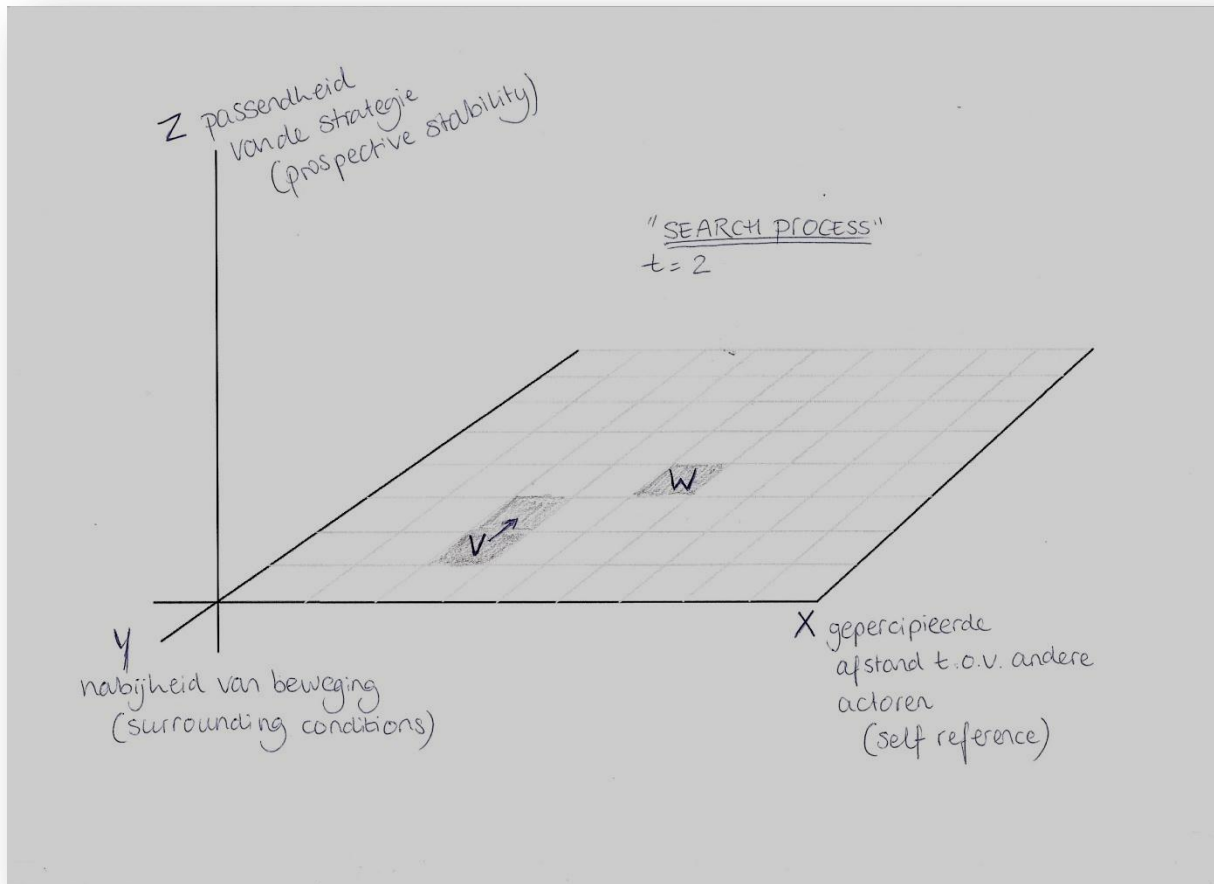
Er werd dus per definitie een distinctie aangegeven tussen het functioneren van actor V en andere mogelijke actoren uit de omgeving. Daarnaast werd er in het onderzoek een notie van urgentie weergegeven. Er werd veel gesproken over “omstandigheden” die veranderen, “omstandigheden” die invloed hadden op het bestuurlijk besluitvormingsproces, maar ook omstandigheden die gericht zijn op “aansluitmogelijkheden”. Een interessant woord, omdat daarmee ook de suggestie werd gewekt voor V dat er op dat *moment* bepaalde aansluitmogelijkheden haalbaar zouden zijn.

Aanbevelingen vanuit het onderzoek hebben dus geleid tot een verschuiving van de actor ten opzichte van de eigen referentie en de bewegingen van de omgeving. Verschuiving ten opzichte van de zelfreferentie betekent nog niet dat de actor ook daadwerkelijk gaat ‘bewegen’. Hij kan op dezelfde plek blijven, maar zich alvast oriënteren op mogelijke opties in de toekomst. Vanaf dat moment nam de actor V sterker dan voorheen de omgeving waar, en werd hij alerter op de bewegingen vanuit de omgeving. De passendheid in de omgeving is immers iets wat zeer ter discussie werd gesteld in de bestuurskrachtmeting. Deze alertheid leidde uiteindelijk tot het opstellen van een vervolgdocument: “De toekomst van Voorschoten: samen sterker”, welk ik in de volgende paragraaf zal behandelen.

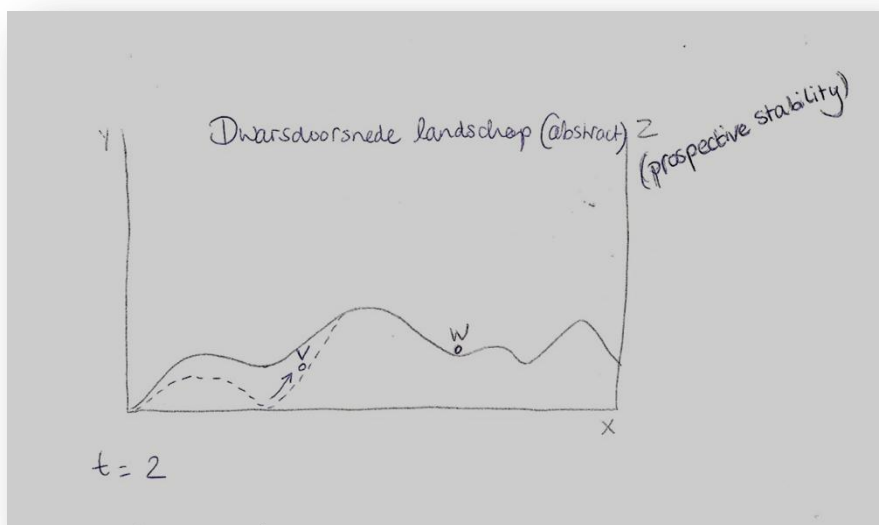
---

<sup>13</sup> Omwille van de leesbaarheid verwijs ik in de analyse niet volledig bij ieder citaat. In het codeboek zijn de documenten per  $t=$  gegroepeerd en zijn de gebruikte citaten met paginanummer vermeld.

### 7.1.3 Search process, $t = 2$



Afb. 12a: Bovenaanzicht fitness landschap (abstract):  $t = 2$  "Search process"



Afb. 12b: Dwarsdoorsnede fitness landschap (abstract) – verwachte Z-waarde

Zoals hiervoor gesteld leidde de bestuurskrachtmeting van 2006 ertoe dat actor V de onzekerheid van het eigen handelen en de passendheid steeds meer begon te ‘voelen’. Er was een gevoel van urgentie bij de actor. In de dwarsdoorsnede zien we een lagere *perceptie* van *fitness* door V, naar aanleiding van de bestuurskrachtmeting. V percipieerde de optie ‘gelijk blijven’ als zodanig dat de Z-waarde zal dalen, als V niet gaat bewegen. Op  $t = 2$  startte V daarom een zoekproces. Dat gebeurde door middel van het opstellen van een document met daarin de toekomst voor V: “[de gemeente Voorschoten] heeft te kennen gegeven in het belang van de gemeente en haar inwoners alsmede met het oog op het versterken van de lokale bestuurskracht, haar bestuurskracht in de regio te willen versterken”.

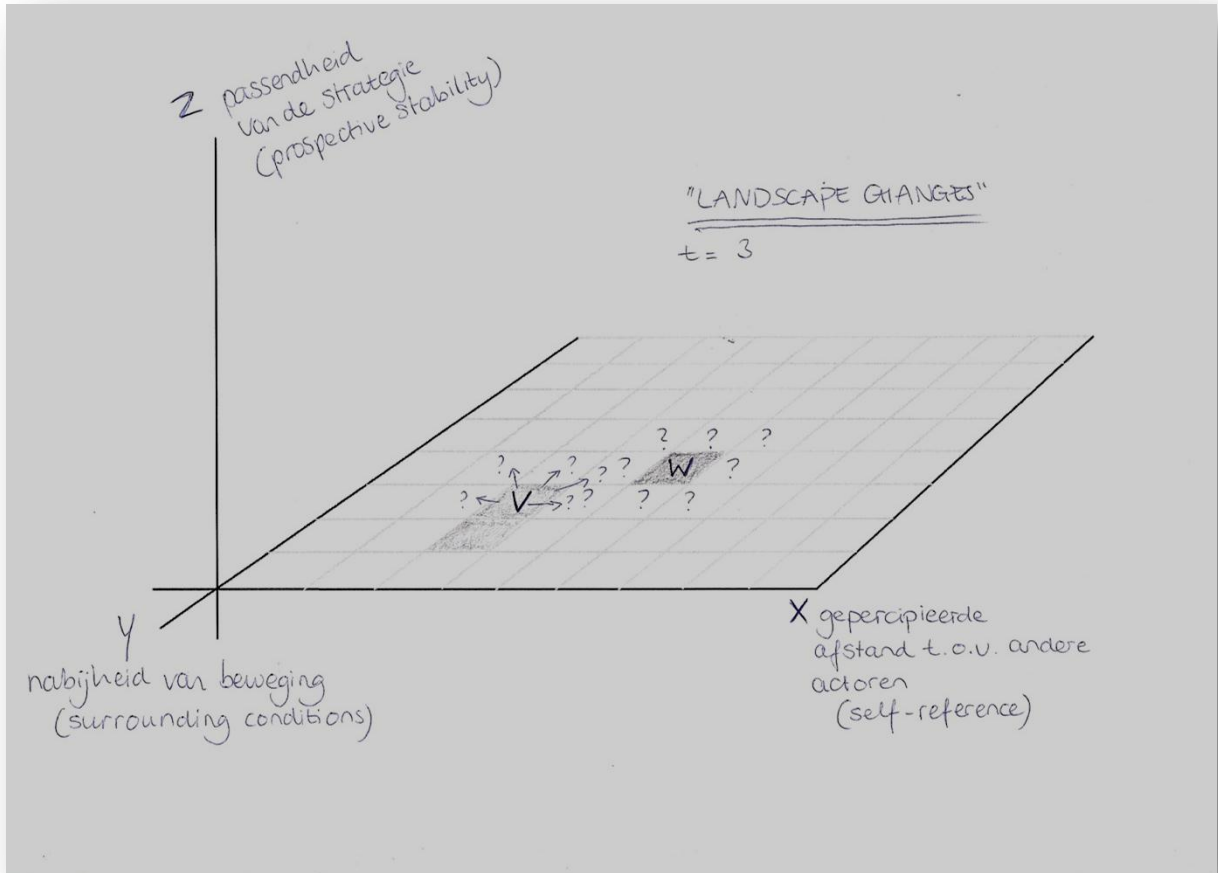
Actor V bereidde zich na de bestuurskrachtmeting voor om per strategie te bekijken wat haalbaar was, gegeven de dan geldende eigen perceptie en de afstand ten opzichte van anderen.

Zoals in  $t=1$  geconstateerd kon V de zichzelf gestelde doelen niet bereiken, en werd zo aangespoord om te veranderen. De bestuurskrachtmeting spoorde V aan om te gaan handelen en op zoek te gaan naar een nieuwe positie: “Een van de belangrijkste conclusies uit het bestuurskrachtrapport (...) is dat het gemeentebestuur een substantiële niveausprong in de benodigde bestuurskracht moet maken, óf moet accepteren dat – net als in de afgelopen twee bestuursperiodes – opgaven structureel vertragen of niet worden opgepakt.”

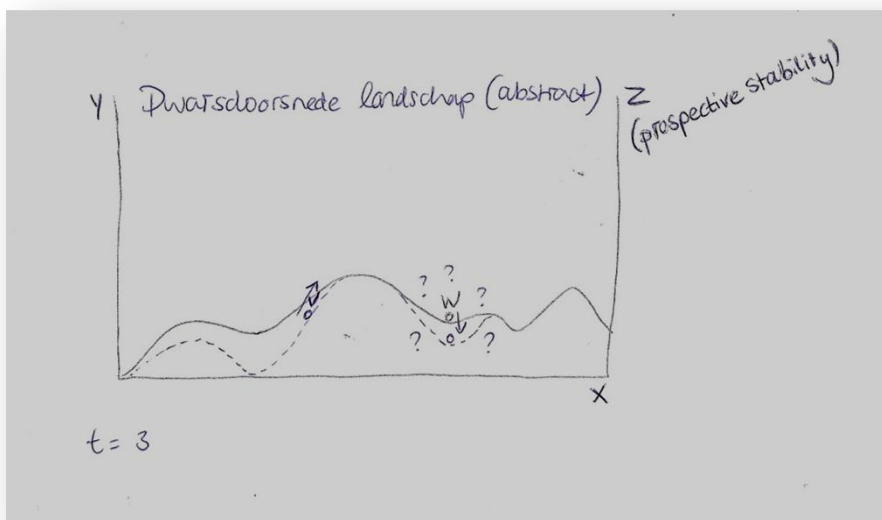
Door middel van een visiedocument is V op zoek gegaan naar antwoorden op deze vragen. Zo werd er onder andere een schets van de gemeentelijke identiteit gemaakt: “Kenmerkende en onderscheidende begrippen zijn: de gemeente Voorschoten wil zich duidelijk profileren als een lommerrijk dorp met een kloppend historisch centrum, waarbij de nabijheid van de Vliet weer zichtbaar en bruikbaar wordt gemaakt.” Het is duidelijk dat V daarmee een positie op de X-as aanneemt. Interessant was ook de volgende stelling: “de indruk is ook dat Voorschoten, in vergelijking met andere gemeenten, maar weinig samenwerkt”. Dit geeft aan dat V de y-as blijkbaar ‘zag bewegen’ en dus de eigen positie (relatief) zag veranderen. V is met de toekomstvisie op zoek gegaan naar succesvolle strategieën van andere actoren en probeert deze te imiteren. V heeft duidelijk een idee over waar er in de omgeving en dus bij andere actoren sprake van is: “In een ontwikkeling die wel ‘vergemeentelijking’ wordt genoemd krijgen gemeenten steeds meer taken en bevoegdheden op hun bord. Van gemeenten wordt verwacht dat zij hierop adequaat inspelen”.

Deze actoren worden niet weergegeven op het landschap omdat het de perceptie van V betreft. De actor V merkt een verschuiving op de Y-as van het landschap ten opzichte van zichzelf en gaat zelf ook bewegen (de richting is hier niet relevant, zoals eerder gesteld: er is geen meetkundige waarde aan de assen gesteld). V kijkt al voorzichtig naar W en doet opvallend genoeg een uitspraak over de positie van de andere actor: “Wassenaar ziet ook toekomst in een uitbreiding van de huidige samenwerking met Voorschoten. Zeker als het gaat om versterking c.q. vermindering van de kwetsbaarheid van het ambtelijke apparaat”.

### 7.1.4 Landscape changes, $t = 3$



Afb. 13a: Bovenaanzicht fitness landschap (abstract):  $t = 3$  "Landscape changes"



Afb. 13b: Dwarsdoorsnede fitness landschap (abstract) – verwachte Z-waarde

Op  $t=3$  vervolgde V het zoekproces. V was toen nog steeds op zoek naar strategieën om te veranderen. De andere actoren bevinden zich elders op het veld. Hier is ook W als actor in zicht gekomen voor V. Het feit dat V en W elkaar ‘zien’ ontstaat uit het feit dat beide actoren min of meer dezelfde waarde op de X-as aannemen. Dat blijkt ook uit de volgende passage: “De gemeente Wassenaar is qua identiteit vergelijkbaar met Voorschoten (o.a. demografie, gebied, forenzen).”

Omdat het landschap voor W veranderde, gegeven de bewegingen van V, verkeert vanaf dit moment ook W in onzekerheid. W weet niet welke stap V zal zetten. Wel heeft W V zien veranderen. De omgeving voor W verandert, de afstanden zijn niet meer gegeven. De afstand is onzeker en dus is er voor W een toenemende onzekerheid merkbaar. W percipieert daardoor automatisch de *fitness* lager dan voorheen. Ergo: de beweging van V is op zijn beurt een trigger voor W. W zal de beweging van V percipiëren als systeemverstoring, omdat W een toename in onzekerheid ervaart. W percipieert de *fitness* lager dan voorheen. Beide actoren besluiten tot een Quicksan samenwerkingsmogelijkheden, waarbij ze elkaars positie proberen in te schatten.

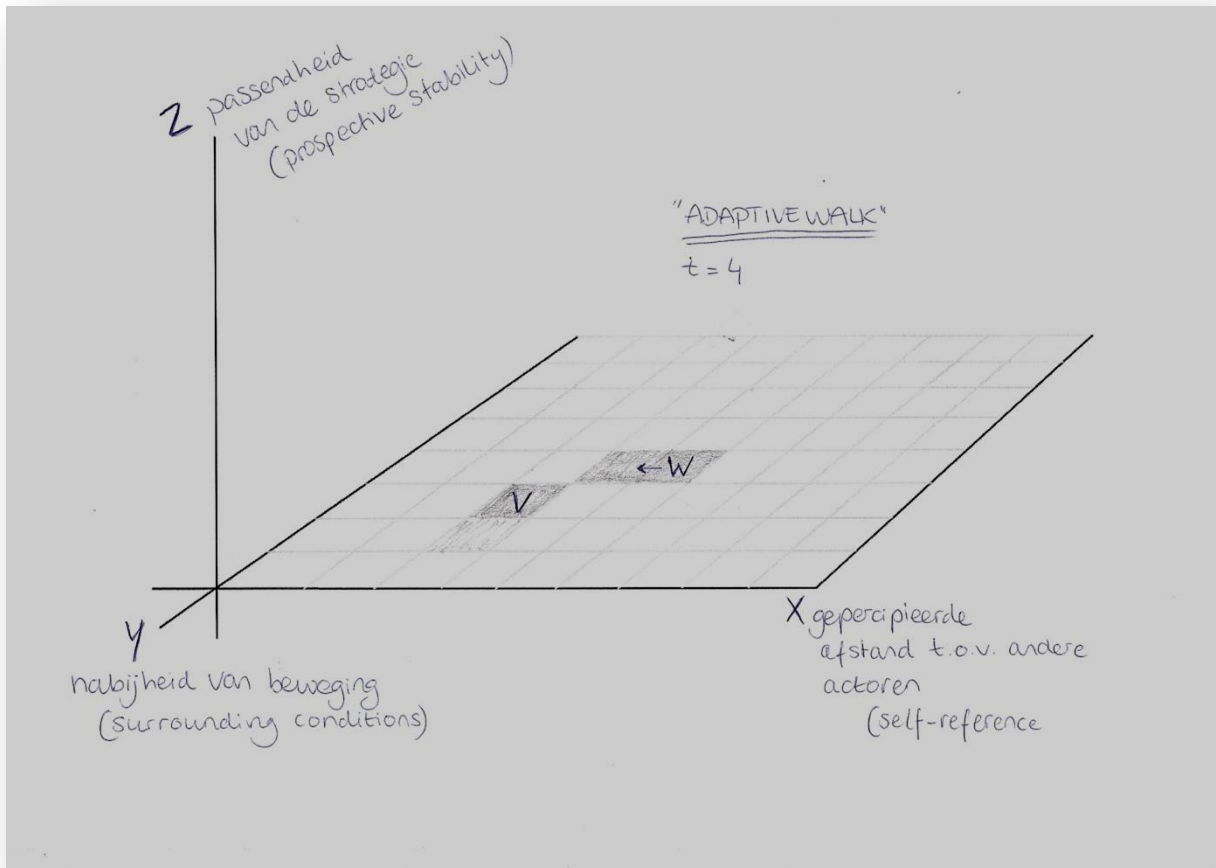
Al eerder is gesteld dat X en Y samen de perceptie van onzekerheid bepalen. Als V gaat bewegen, wordt de waarde van X en Y samen voor Wassenaar minder. De afstand wordt immers onbekend, welke gevolg heeft voor zowel de zelfinschatting als het gevoel van urgentie en tijd om te handelen. De onzekerheid neemt grotere waarden aan. W zou daarom verminderde *fitness* ervaren als het op dezelfde plek bleef staan.

Dit illustreer ik aan de hand van de volgende afbeelding die een dwarsdoorsnede van het *fitness* landschap weergeeft:

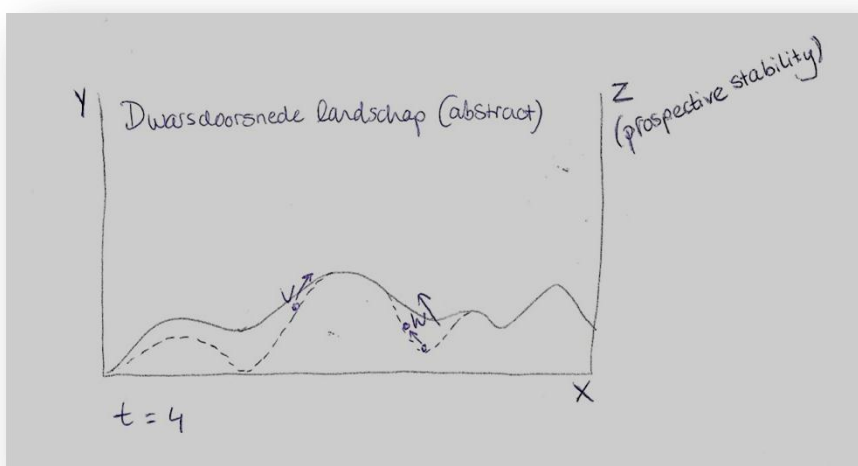
In afbeelding 13b is te zien hoe V op zoek is gegaan naar een nieuwe positie en welke gevolgen dat had voor W. W verliest daardoor namelijk bijna *automatisch* de passendheid in het landschap. De afstanden tussen in ieder geval één element uit de omgeving van W worden anders, waardoor W de eigen stabiliteit deels verliest. V komt dichterbij W, maar daarvoor zou W wel mee moeten bewegen. Als W niet beweegt verliest W relatief *fitness*. Mogelijk zou W de kans verliezen om op een lokaal optimum te komen ten gunste van V, of ten gunste van andere actoren.

Ook W startte hierdoor een search process, gegeven de onzekerheid die het ervoer nadat V ging bewegen. De afstanden tussen V en W waren op dat moment uiterst onzeker en tijdelijk onderhevig aan verandering, omdat geen van de actoren nog een nieuw lokaal optimum kon bepalen.

### 7.1.5 Adaptive walk, $t = 4$



Afb. 14a: Bovenaanzicht fitness landschap (abstract):  $t = 4$  "Adaptive walk"



Afb. 14b: Dwarsdoorsnede fitness landschap (abstract) – verwachte Z-waarde

Op  $t = 4$  zien we hoe *W* ook een adaptive walk startte. ‘Getriggerd’ door de beweging van *V* uit haar omgeving, liet *W* bijvoorbeeld een bestuurskrachtonderzoek doen om de eigen positie te onderzoeken.

Daarin werden enkele opvallende stellingen aangenomen: “er is min of meer een kritische grens is bereikt en in de toekomst zaken mis dreigen te gaan”. Dat dit in het geheel niet onderbouwd wordt in het onderzoek is iets wat op zijn minst opvallend is. Een mooi voorbeeld dat het niet gaat om dat wat misschien daadwerkelijk zo is, maar dat het gaat om de perceptie. Blijkbaar percipieert *W* het zo dat er dingen mis dreigen te gaan. Of dat zo is, is niet relevant. De perceptie is wat op dat moment waarheid is.

In het verlengde daarvan een andere opvallende passage: “Op een aantal beleidsterreinen is reeds sprake van een tekort aan bestuurskracht, op terreinen waar de bestuurskracht wel voldoende is kan deze niet altijd onder alle omstandigheden worden gegarandeerd door onder meer de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie.”

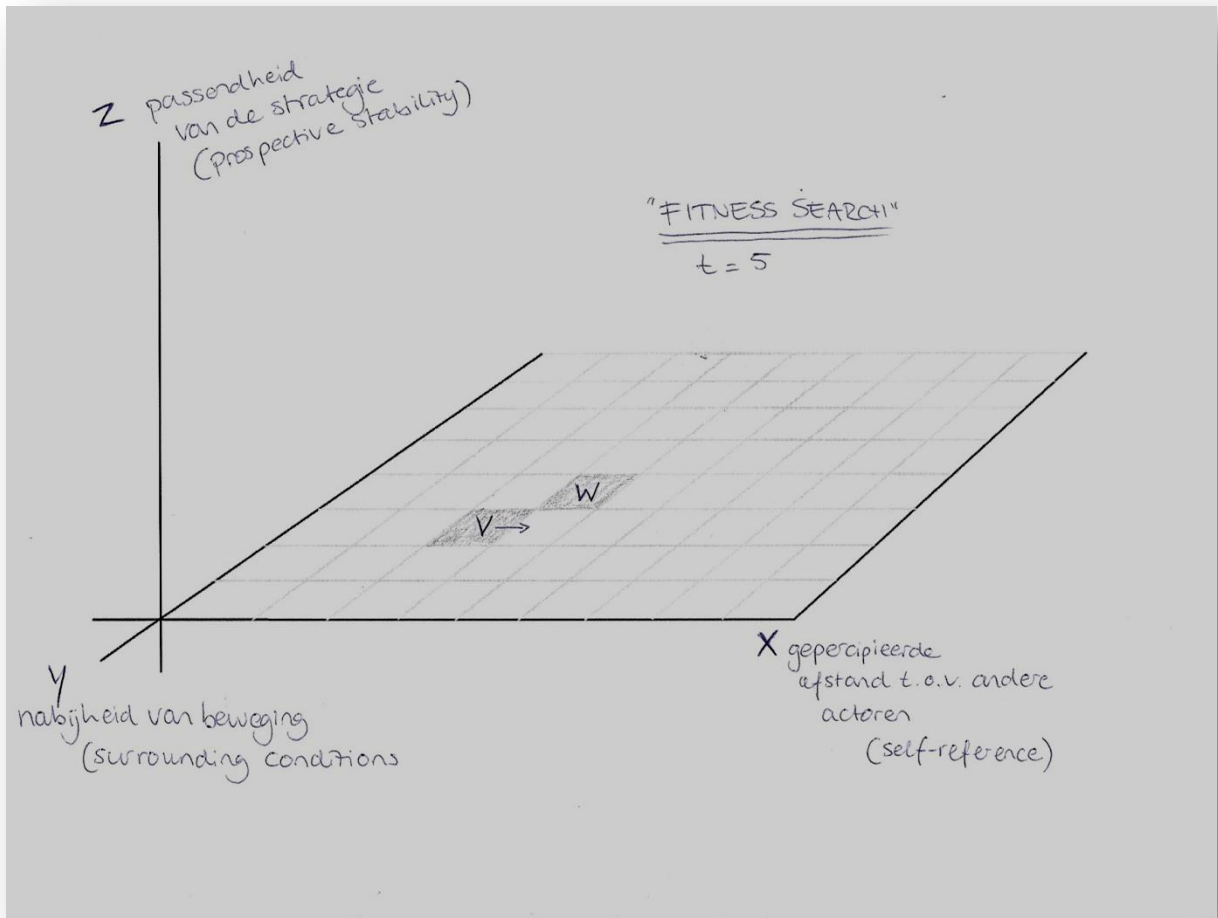
*W* volgde zo *V* en had op moment van het onderzoek een lagere gepercipieerde afstand tot anderen (het doet immers ook een bestuurskrachtonderzoek, en imiteert andere actoren). De gepercipieerde afstand ten opzichte van anderen veranderde langzaam. *W* doet vanaf dat moment immers ook mee aan de zoektocht naar strategieën en nadert zo *V*.

*W* en *V* stellen zich afzonderlijk vragen ten aanzien van elkaars gelijkheid en de gelijkheid op zoek naar adaptieve strategieën. *V* en *W* schatten elkaar in als homogene partners, doordat zij bijna op eenzelfde manier naar zichzelf refereren (de afstand op de X-as is relatief klein). “Zonder andere gemeenten geheel uit te sluiten, is het de meest voor de hand liggende keuze om het ingezette traject van intensieve samenwerking met de gemeente Voorschoten verder voort te zetten (...) Er is sprake van een goede geografische ligging in oost-westelijke richting, een gelijkwaardige omvang, gezamenlijke ambities op het terrein van de ‘Groene Buffer’ tussen de gemeenten Den Haag en Leiden en een gezamenlijke strategische oriëntatie ten aanzien van grote buurgemeenten zoals Den Haag en Leiden. De gemeenten hebben ten slotte gezamenlijke belangen rond grote projecten op het terrein van infrastructuur en ruimtelijke ordening aan de noordzijde: Rijnlandroute en Valkenburg.”

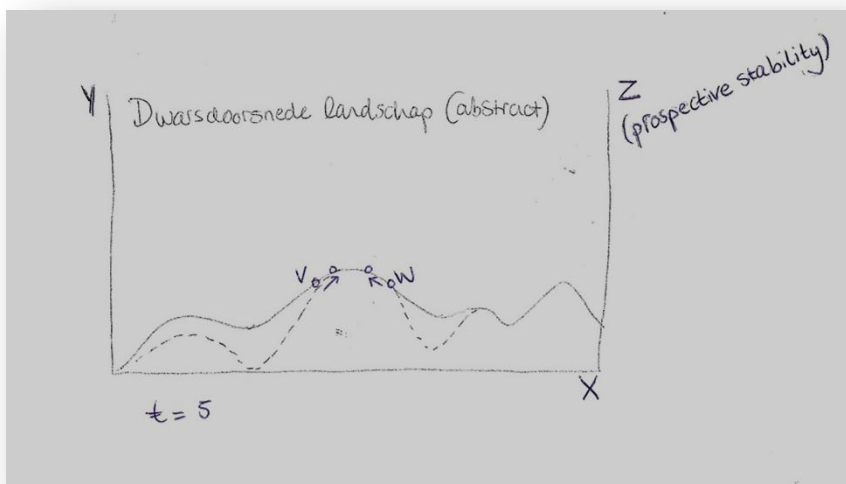
Deste homogener de actoren, deste meer doelbereiking er overeen zal komen, deste meer de kans is dat de actoren bereid zijn naar elkaar toe te bewegen in plaats van van elkaar af. Immers, als zij beiden verschillende belangen (=perceptie!) zouden hebben, zou een samenwerking geen stand kunnen houden.



7.1.6 Fitness search,  $t = 5$



Afb. 15a: Bovenaanzicht fitness landschap (abstract):  $t = 5$  "Fitness search"



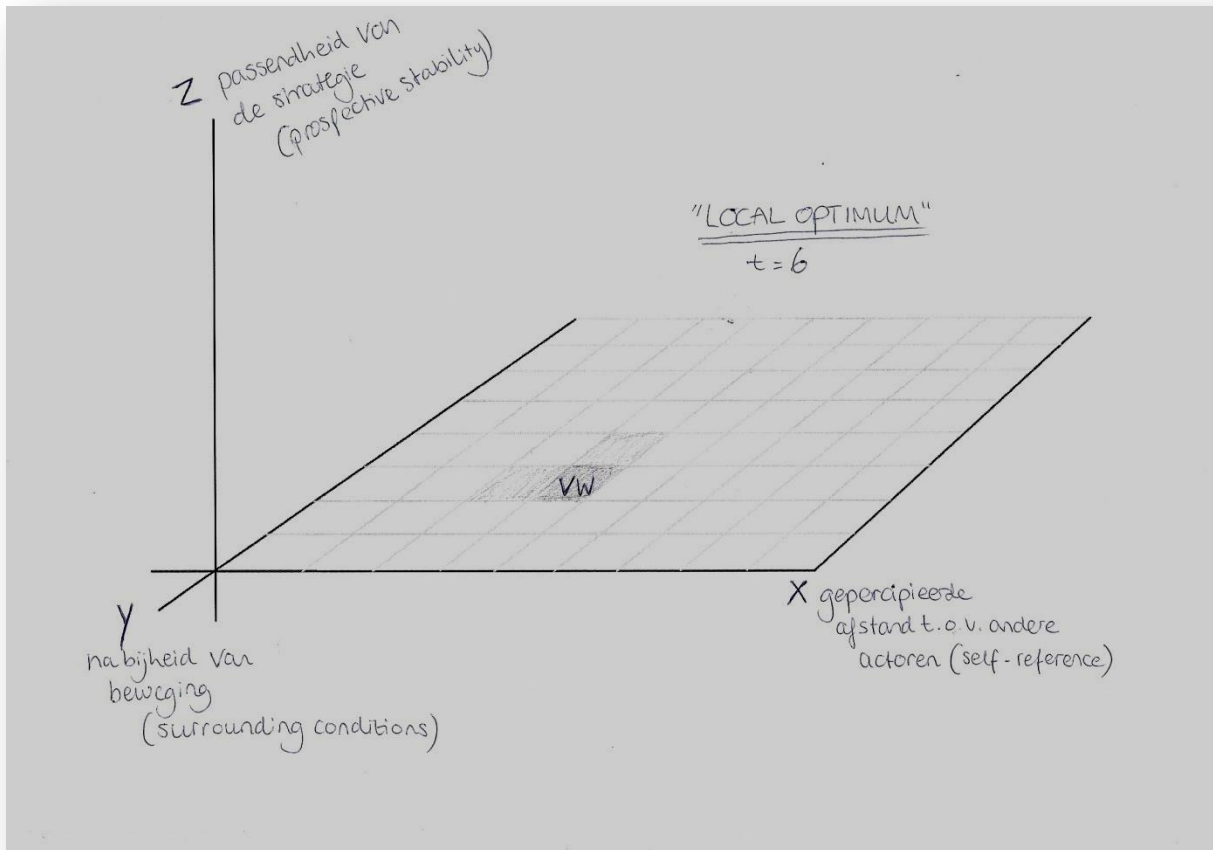
Afb. 15b: Dwarsdoorsnede fitness landschap (abstract) – verwachte Z-waarde

Op  $t=5$  kwamen W en V steeds verder in elkaars vizier gedurende het search process. De gepercipieerde afstand ten opzichte van elkaar is dan steeds kleiner geworden. Niet in de laatste plaats door een proces van interactie en communicatie tussen beide actoren, waardoor zij steeds meer naar elkaar refereren in plaats van naar henzelf. Een deel van de identiteit van de actor wordt gevormd door de andere actor. Een scan van mogelijkheden om samenwerking te intensiveren krijgt vorm in de “Quickscan samenwerkingsmogelijkheden” in 2010, waarbij de actoren al impliciet als elkaars gelijke worden geduid: “Samenwerking creëert kansen om de invloed en de (financiële) mogelijkheden van de afzonderlijke organisaties te vergroten”

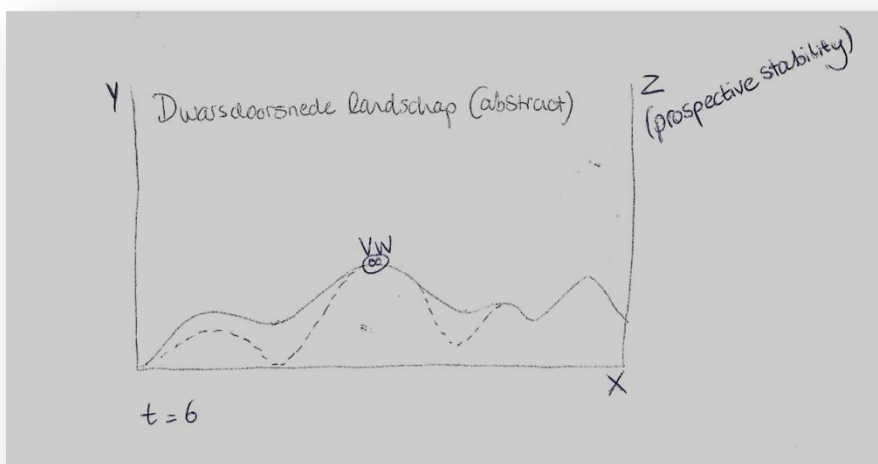
V en W vinden elkaar doordat zij dezelfde opgaven zien en dezelfde vraagstukken te kampen hebben: “door de initiatieven in onze regio (Metropoolregio, Leiden Netwerkstad, Randstadprovincie) hebben Voorschoten en Wassenaar elkaar meer dan ooit nodig als strategische partners.”

Zij hebben relatief gezien een vrijwel zelfde waarde van X en Y, waardoor zij op eenzelfde gezamenlijke strategie uitkomen. Dit is een eerste aanzet tot een gezamenlijke route over het *fitness* landschap. Op dat moment ‘zagen’ de actoren elkaar dus steeds meer als partners.

### 7.1.7 Local optimum, $t = 6$



Afb. 16a: Bovenaanzicht fitness landschap (abstract):  $t = 6$  "Local optimum"



Afb. 16b: Dwarsdoorsnede fitness landschap (abstract) – verwachte Z-waarde

De eerste afbeelding van  $t=6$  geeft heel goed het moment weer dat beide actoren V en W elkaar uiteindelijk hebben 'gevonden' in het search process.

Blijkbaar *paste* voor beide actoren deze strategie op dat moment het beste: "samenwerken is noodzakelijk, samenwerking gericht op het delen van kennis en ervaring, het verder professionaliseren van de organisatie, efficiencyvoordelen, het bieden van nieuwe perspectieven voor personeel, het waarborgen van de continuïteit, het ontwikkelen van specialismen en het versterken van de gezamenlijke positie." Daarnaast percipieerden beide actoren dat zij op deze wijze hun stabiliteit konden behouden: "Voor de inwoners van Voorschoten en Wassenaar is het van essentieel belang dat hun identiteit bewaard blijft en vanuit de gemeente wordt ondersteund." Vanaf dat moment is het een kwestie van het samen verder zoeken. Zo lang V en W gegeven de waarden op de x en y-as dezelfde score en perceptie delen. V en W hebben samen een lokaal optimum bereikt. Blijkbaar maken zij dezelfde keuzes ten aanzien van hun positie op de x en y as. Een lokaal optimum is een optimum wat op dat moment het meest haalbaar werd geacht. Tijdelijk is er een nieuwe stabiliteit gevonden voor beide actoren. Deze stabiliteit leidde tot een lagere onzekerheidsperceptie: "Het behoeft geen toelichting dat een organisatie die ten minste 50.000 inwoners representeert en bedient eerder wordt gezien als een serieuze gesprekspartner, dan twee individuele (kleine) organisaties."

V en W hebben de afstand ten opzichte van elkaar als actor als klein beoordeeld. Dat betekent dat zij min of meer dezelfde vraagstukken zien, en dezelfde perceptie van de omgeving hebben. Ook refereren zij op eenzelfde manier naar zichzelf. Zo bepalen zij onder meer gezamenlijk: "de grenzen van de financiële mogelijkheden en van de strategische capaciteiten van de organisaties komen in zicht."

Door vanaf dat moment gezamenlijk te zoeken verwachten beide actoren een hoge mate van *fitness* verwachten: "Voor een succesvolle samenwerking is immers een win-winsituatie noodzakelijk waarin beide partijen beter in staat zijn de individuele en de gezamenlijke opgaven te realiseren"

Ten eerste passen beide actoren beter in het landschap (zowel ten opzichte van hun omgeving, als ook ten opzichte van elkaar, ze waren immers *elkaars* omgeving), en ten tweede zullen beide actoren maximaal zelfbehoud hebben, omdat zij zo op elkaar lijken, en (tijdelijk) dezelfde wensen hebben ten aanzien van de gekozen strategie: "Voorschoten en Wassenaar staan voor uitdagingen die een zwaar beroep doen op de flexibiliteit en slagvaardigheid in de beide gemeenten."

### 7.1.8 De *fitte* gemeente zoekt altijd verder

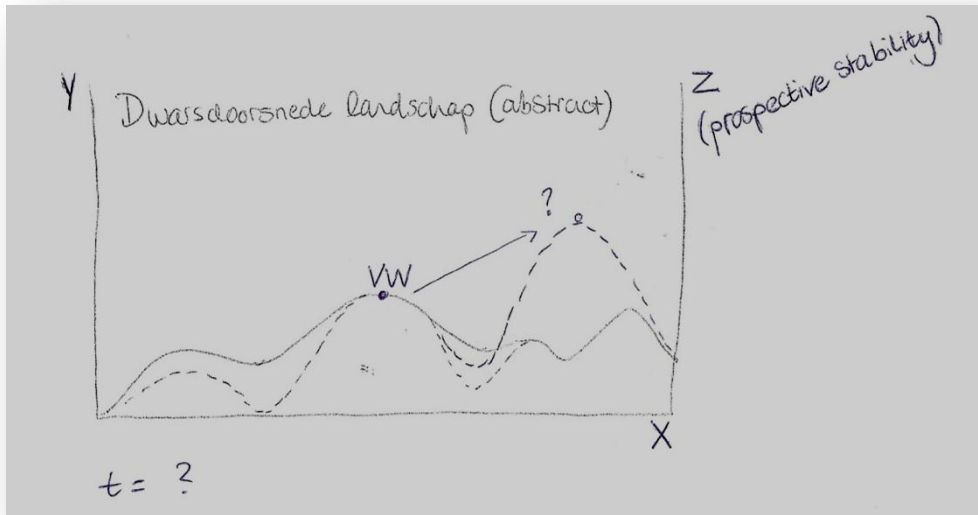
Bij bestudering van de casus is op meerdere momenten verondersteld dat de ambtelijke samenwerking tussen Voorschoten en Wassenaar slechts van een tijdelijk optimum sprake is. In het document “Modaliteiten in Samenwerking” is de volgende zin te lezen: ““In de Randstad is een trend tot (forse) schaalvergroting waarneembaar. Door schaalvergroting in de omgeving neemt de relatieve omvang van Voorschoten en Wassenaar af. Hierdoor daalt de invloed in regionaal verband” (2011: 5). Door de samenwerking doen Voorschoten en Wassenaar zelf mee aan deze schaalvergroting. Zij zullen op een later tijdstip onherroepelijk eenzelfde vraagstuk opnieuw opwerpen. Er wordt gesteld: “Als in onze omgeving de gemeenten of verbanden groter worden, worden Voorschoten en Wassenaar relatief kleiner.” Dit is natuurlijk een merkwaardige stelling. Uiteindelijk zullen Voorschoten en Wassenaar immers zélf deel gaan uitmaken van diezelfde omgeving, en werken zij hierdoor mee aan diezelfde schaalvergroting. Zij zullen door samen te werken dit proces niet afremmen maar juist versnellen<sup>14</sup>. De kat die achter de eigen staart aan rent is hier misschien een passende metafoor.

Op dit moment is de ambtelijke samenwerking het meest haalbare, gegeven de waarden op de x en y-as, en de bijbehorende Z-waarde. Bestuurlijke samenvoeging, oftewel een fusie of herindeling is nu ‘te ver weg’ in het landschap. Dat neemt niet weg dat op tijdstip *n* in de toekomst een dergelijke fusie kan plaatsvinden. De dynamiek in het landschap, dat wil zeggen de combinaties die andere actoren maken, bepalen de omstandigheden en dus het gedrag van de geselecteerde actoren. In de toekomstvisie die in 2008 is geschetst voor de gemeente Voorschoten staat bijvoorbeeld: “samenwerking hoeft niet te resulteren in gemeentelijke herindeling, maar kan er op enig moment wel toe leiden. In dat verband is het van belang te beseffen dat met een keuze voor ene samenwerkingspartner – met vervlechting van taken en belangen als resultaat – een richting in geslagen wordt die op langere termijn kan resulteren in een ‘bestuurlijk huwelijk’. Nu kiezen voor een partner waarmee fusie op termijn niet wenselijk geacht wordt – rekening houdend met de belangen van Voorschoten – ligt dan ook minder in de rede” (2008: 11).

---

<sup>14</sup> Zie voor een boeiende abstractie hiervan de afbeelding van Escher op het voorblad.

De zoektocht van Voorschoten en Wassenaar is daarom nooit af, en beide actoren zullen telkens nieuwe momenten vinden om een evenwicht te herstellen. Het landschap om Voorschoten en Wassenaar heen zal voortdurend veranderen, niet in de laatste plaats omdat zij *zelf* die omgeving met deze samenwerking hebben beïnvloed en veranderd.



Afb. 17: Perceptie van fitness in de toekomst? Landschap verandert voortdurend: nieuwe plaatsen op het landschap doen zich voor

## 8. Conclusie

### 8.1 Inleiding

Dit onderzoek is begonnen met een voor mij zeer prangende vraag: hoe kan het dat een systeem verandert, terwijl datzelfde systeem erop is gericht om zelf stabiel te blijven. In het geval van een bestuurlijke organisatie betekent dat ook stabiliteit uitdragen voor de omgeving waarin het systeem zich bevindt. Deze scriptie is een zoektocht geweest naar antwoorden op deze vraag, die is gerelateerd aan de casus en bruikbaar is gemaakt voor dit onderzoek als volgt:

**Wat verklaart de zoektocht van de gemeenten Voorschoten en Wassenaar waarbij zij als systeem door een adaptief proces evolueren en van vorm veranderen, en welke betekenis kan het concept *fitness* daarbij geven?**

Allereerst heb ik geprobeerd de gemeenten Voorschoten en Wassenaar in ‘een groter geheel’ te bespreken. Daarbij heb ik voornamelijk gekeken naar de omgeving van deze twee systemen, en de relatie daarmee. Daardoor is duidelijk geworden dat beide systemen niet op zichzelf staan, ook al worden zij omwille van dit onderzoek afgebakend tot twee actoren en soms bewust gereduceerd. Door de actoren en hun zoektocht systemisch te benaderen is het eenvoudiger geworden de interrelaties tussen en van beide systemen aan te nemen. Daarbij heb ik hierdoor kunnen aannemen dat handelingen van beide actoren niet op zichzelf staan, en altijd onderdeel uitmaken van andere ‘gehelen’, afhankelijk van het perspectief dat wordt aangenomen. Dit heeft geholpen in het begrijpen van beide actoren, en geeft ook in belangrijke mate een relativering aan van wat in dit stuk gezegd is. De aannames die worden gedaan betreffen specifieke aannames voor dit onderzoek, en zijn ontstaan door een proces van in-, en uitsluiting door mij als onderzoeker zelf. Vanuit theoretische uitgangspunten en stellingen, die tegelijkertijd alleen geldend zijn voor de in deze context geschetste casus heb ik zo meer begrip gekregen over de empirische werkelijkheid. Door dit onderzoek als een veldonderzoek te kunnen doen, is dit begrip van de empirische werkelijkheid meer versterkt. Door middel van een afstudeerstage en de daarmee dichte betrokkenheid bij de casus heb ik als onderzoeker ook daadwerkelijk kunnen participeren in en gedurende de zoektocht van beide actoren.

### 8.2 Beantwoording deelvragen

Om een genuanceerd en gestructureerd antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag beantwoord ik achtereenvolgens de deelvragen en kom dan tot de uiteindelijke conclusie, waarbij ik tot slot ook stil sta bij de drie doelen die ik heb geformuleerd voor dit onderzoek.

#### 8.2.1 Wat voor soort systeem is de gemeentelijke organisatie?

De gemeentelijke organisatie is allereerst geconceptualiseerd als een open systeem. Dat betekent dat de gemeente niet kan bestaan zonder omgeving. De omgeving vormt het systeem, en het systeem vormt de omgeving. Omgeving en systeem leven in een constante staat van interactie en wederzijdse beïnvloeding, wat ook wel co-evolutie is genoemd. De gemeentelijke organisatie is daarbij een sociaal systeem. De veronderstelling van Luhmann is in dit hele onderzoek waardevol gebleken. Hij ziet een sociaal systeem als het totaal aan communicatieve interconnecties. Een sociaal systeem is daarom in staat om naar zichzelf te refereren en zichzelf te beoordelen.



Dit proces van *self-reference* is cruciaal voor organisaties omdat zij hierdoor in staat zijn een scheiding aan te brengen in de omgeving en het eigen systeem. Op deze manier kan ten eerste complexiteit gereduceerd worden, en ten tweede is een organisatie in staat handelingsperspectieven te bepalen. Ook is daardoor een organisatie in staat om zichzelf te beoordelen ten opzichte van anderen, en zo een inschatting te maken van hoe, wanneer en waarom het zal moeten handelen. Een sociaal systeem zoals de gemeente is daarom altijd een denkend systeem en in staat om te leren van en om te interacteren met andere sociale systemen. Sociale systemen kunnen daarbij met bedoeling handelen. Dat betekent dat zij doelen nastreven bij hun handelen, zowel impliciet als expliciet. Dat actoren (handelingseenheden) hun gedragingen niet kunnen overzien, is inherent aan een complexe en verweven werkelijkheid, met systemische oorzaak-gevolg relaties.

### **8.2.2 Welke invloed heeft een veranderende omgeving op een organisatie?**

Omdat menselijke organisaties open systemen zijn, zijn zij gevoelig voor veranderingen in de omgeving. Interconnecties tussen systemen en binnen systemen geven vorm aan de positie waarop een actor zich bevindt. In het *fitness* landschap is gevisualiseerd welke gevolgen een veranderende actor kan hebben voor de omgeving van andere actoren. Prikkels vanuit de omgeving (zoals een veranderende actor) dragen bij aan de bereidheid of urgentie van de actor om te veranderen en om te gaan bewegen. De combinatie van een veranderende omgeving en de eigen inschatting van de actor bepalen uiteindelijk de stabiliteit van een systeem en de adaptieve strategie. Beweging van andere actoren heeft direct (en soms indirect) gevolgen voor de positie van andere actoren. Actoren verkeren daarom in een constante staat van verandering om de eigen passendheid te behouden en versterken. Een *fit* systeem kan verstoringen aan in de zin van dat zij onzekerheid kan incorporeren. In de casus hebben Wassenaar en Voorschoten dit ervaren: desto meer organisaties gaan samenwerken, desto 'lager' automatisch de *fit* is van organisaties die dat niet doen. Een organisatie wordt op deze manier als het ware *natuurlijk* gedwongen om te handelen. Deels verklaart dat de urgentie die wordt aangedragen door de actoren en de (letterlijke) verwijzing naar een snel, complex en veranderend landschap en hoe moeilijk het voor actoren is zich daarin toch 'staande' te houden.

### **8.2.3 Hoe neemt een gemeente een veranderlijk bestuurlijk landschap waar?**

Een open systeem is altijd gericht op de omgeving. Een denkend systeem is in staat om waarnemingen om te zetten in handelingen met bedoelingen. In navolging van Luhmann kan gesteld worden dat sociale systemen met elkaar interacteren door middel van communicatie. Communicatie is in de breedste zin alle handelingen die plaatsvinden binnen sociale systemen. Daarom is communicatie breder dan alleen (het uitwisselen van) informatie; het is de combinatie van informatie, betekenis en handelingen. In de casus is duidelijk sprake van het communiceren met andere actoren, doordat er bijvoorbeeld verschillende bijeenkomsten zijn georganiseerd tussen de actoren en andere gemeenten die al de samenwerking zijn aan gegaan. Doordat relevante stakeholders met elkaar communiceren via bijeenkomsten, documenten, informatie en interconnectie kunnen deze communicatie 'terugbrengen' naar het systeem. Op die manier zijn stakeholders 'beïnvloeders' van de *self-reference* van een organisatie.

#### 8.2.4 Hoe hebben de gemeenten Wassenaar en Voorschoten hun zoekproces vormgegeven?

Een systemische werkelijkheid kenmerkt zich door de verwevenheid van verschijnselen. We kunnen het niet breed genoeg verzinnen of het heeft wel op één of andere manier invloed op onze handelingen. Onze handelingen zijn aldus niet geïsoleerd, maar zijn bepaald door handelingen in onze omgeving en bepalen op hun beurt de omgeving. Doordat de werkelijkheid zo verweven is leeft iedere organisatie in een bepaalde mate van onzekerheid en onwetendheid over het eigen handelen. Organisaties zoeken daarom naar nabije en tastbare zekerheden en naar instrumenten om de eigen omgeving te kunnen beheersen. Een voorbeeld daarvan in de casus is de totstandkoming van een bestuurskrachtonderzoek, waarbij de organisatie zichzelf en het eigen handelen laat 'beoordelen'. Bestuurskracht is daarmee feitelijk de mate waarin onzekerheid kan worden beheerst en de omgeving kan worden gestuurd.

De veranderende omgeving heeft direct invloed op de zoektocht door actoren. In dit onderzoek is deze zoektocht gevisualiseerd als het afleggen van een route op een *fitness* landschap. De zoektocht en de stappen die een actor zet worden verklaard door een perceptie van het zelf (*self-reference*) en een verandering van de omgeving. Via deze combinatie beoordelen actoren de kans op verstoringen in de toekomst. Verstoringen zijn relevant voor systemen omdat zij de stabiliteit van systemen ondermijnen. In de casus is dat bijvoorbeeld gezien bij het meten van de bestuurskracht. De organisatie percipieert op dat moment alsof het een bedreiging tegemoet kan zien en zal handelingen ondernemen om aan de (gepercipieerde) eisen vanuit de omgeving tegemoet te komen. Er zijn 'events' of 'triggers' waardoor een systeem een toename in onzekerheid waarneemt, of verwacht dat er op korte termijn een toename in onzekerheid zal plaatsvinden. Het zoekproces is te zien als een evolutionair proces van 'selectie'. Eerder is gesteld dat het principe van selectie inhoudt dat een actor een toestand boven een andere kiest, als deze als succesvol wordt gepercipieerd.

De samenwerking tussen Wassenaar en Voorschoten zoals deze is beschreven in dit onderzoek is slechts een *uitingsvorm* van een adaptief zoekproces. Dat betekent dat de samenwerking zoals deze nu is vormgegeven waardoor een deel van de bestaande systemen worden opgeheven en overgaan in een nieuw te vormen organisatie slechts een tijdelijke stabiliteit met zich meebrengt. Op tijdstip *n* is samenwerking de maximaal haalbare verandering geweest, met een maximaal resultaat als onzekerheidsreductie (i.e. *fitness*).

#### 8.2.5 Welke betekenis kan het concept *fitness* geven bij het in kaart brengen van de zoektocht van de beide gemeenten?

*Fitness* is geconceptualiseerd als de mate van passendheid in de omgeving door een actor. Zolang een organisme past in de omgeving is er sprake van minimale onzekerheid. De 'opvallendheid' is laag. De metafoor die daarvoor is gebruikt is als het in de natuur aannemen van een schutkleur. *Fitness* is bij uitstek geschikt om de tijdelijkheid van een verschijningsvorm van een actor aan te geven. Ook is *fitness* geschikt om iets te zeggen over relatieve veranderingen ten opzichte van elkaar.

Een *fitness* landschap als model, is een *tool* om te visualiseren wanneer een actor gaat of zal gaan bewegen. De variabelen en waarden veranderen zodra er één actor in het beeld verandert. Zodra Voorschoten iets anders wil gaan doen, verandert de afstand ten opzichte van anderen en zal een

andere actor (zoals Wassenaar) mogelijk ook willen gaan bewegen. Omdat Voorschoten gaat bewegen en een search process opstart, heeft dit effect voor de perceptie van de actor Wassenaar. Ook de keuzes die Wassenaar kan gaan maken worden beïnvloed door Voorschoten. Doordat Voorschoten gaat bewegen, zullen de keuzes van Wassenaar deels beïnvloed worden. Ten eerste heeft Wassenaar immers de mogelijkheid om naar Voorschoten te kijken en met bedoeling te handelen. Ten tweede worden de keuzes die gemaakt kunnen worden direct beïnvloed door de beweging van Voorschoten. Zij bepalen de omgeving van Wassenaar, en dus heeft hun handelen direct invloed op de actor Wassenaar (vanuit het principe dat de omgeving een systeem vormt en vice versa).

In dit onderzoek is *fitness* geoperationaliseerd als een model met drie waarden, waarvan de combinatie van de eerste twee (X en Y), samen de Z-waarde bepalen. Z is geconceptualiseerd als *fitness*. Omdat Z geen direct afgeleide van X en Y is, bepalen alle waarden tezamen de verwachte systeemstabiliteit. De adaptieve processen tussen Voorschoten en Wassenaar zijn erop gericht *fit* te verkrijgen tussen organisatie en omgeving. Omdat zij elkaars omgeving vormen en dus elkaar wederkerig beïnvloeden, is een *fitness* landschap bij uitstek een methode om deze interconnecties in kaart te brengen en te visualiseren (hierover meer in paragraaf 8.5).

### 8.3 Samenvattend

Samenvattend geef ik een antwoord op de hoofdvraag, en licht ik dit antwoord nader toe, door gebruik te maken van de inzichten uit dit onderzoek. De hoofdvraag van dit onderzoek herhaal ik nogmaals:

**Wat verklaart de zoektocht van de gemeenten Voorschoten en Wassenaar waarbij zij als systeem door een adaptief proces evolueren en van vorm veranderen, en welke betekenis kan het concept fitness daarbij geven?**

Uit dit onderzoek is gebleken dat de zoektocht van de gemeenten Voorschoten en Wassenaar wordt verklaard doordat zij als open systemen een wisselwerking aangaan met hun omgeving. Systemen zijn op zoek naar stabiliteit. Iedere vorm van stabiliteit, hoe tijdelijk ook, is uiteindelijk wenselijk voor een systeem omdat het systeem daarmee kan blijven doen wat het doet. Een systeem kan haar doelen blijven bereiken en heeft op deze manier zo veel mogelijk grip op de eigen processen. Omdat Wassenaar en Voorschoten als actoren naar zichzelf refereren, kunnen we de beide actoren onderscheiden. Dat neemt niet weg dat zij in grote mate elkaars omgeving bepalen. Zij hebben invloed op elkaar en daarmee hebben zij invloed op hen zelf. Doordat de één verandert, verandert de ander, waardoor de één ook weer verandert. Het is een “constant dance of change” tussen beide actoren. Doordat zij zich vanuit hun openheid als systeem adaptief gedragen veranderen zij van vorm doordat zij elkaar laten evolueren. Het is een kwestie van “rennen en stilstaan”. Beide actoren reageren op elkaars stappen. In het landschap is gevisualiseerd hoe deze stappen eruit zien, en in welk opzicht de beweging van de ene actor invloed heeft op de omgeving van de andere actor maar óók op de eigen positie! Doordat de actoren Voorschoten en Wassenaar zich in een systemische werkelijkheid bevinden ervaren zij de werkelijkheid als complex en verweven. Zij kunnen daarom de totale werkelijkheid (omgeving) niet kennen en bevatten (en met hen niemand overigens). Om de eigen positie te behouden moeten beide actoren ‘meerrennen’ met hun omgeving. Stabiliteit is dus in eerste instantie niet stilstaan.

Dat actoren door altijd mee te rennen op de lange termijn feitelijk stilstaan is in dat opzicht wonderlijk maar waar.

Mede doordat de gemeenten zijn getypeerd als open systemen is een veranderlijke omgeving van directe invloed op alle handelingen van de actoren zelf. Doordat Voorschoten en Wassenaar 'open zijn' worden zij gevormd door hun omgeving en vormt de omgeving hen. Er is beargumenteerd dat een organisatie zich niet kan afsluiten voor wat er in de omgeving gebeurt. Diezelfde omgeving is echter hoogst onvoorspelbaar en onzeker. Zelfs denkende organisaties kunnen dus maar beperkt weten omdat zij niet kunnen voorspellen. Triggers of plotselinge gebeurtenissen (zowel werkelijke als gepercipieerde of verwachte) zorgen voor een (gepercipieerde) systeemverstoring. De beweging van Voorschoten is een duidelijk geval geweest van systeemverstoring voor Wassenaar. De Wassenaarse organisatie is tijdelijk gedestabiliseerd geweest daardoor. Wassenaar heeft er alles aan gedaan om deze verstoring zo veel als mogelijk te beperken en zo min mogelijk invloed te laten hebben op de eigen stabiliteit. Zoals in het onderzoek is betoogd zal indien het voortbestaan van een organisatie wordt bedreigd die organisatie op zoek gaan naar haalbare stappen om deze onzekerheid te reduceren.

Omdat open organisaties niet op zichzelf staan en het landschap over en weer beïnvloeden kan de beweging van een andere actor gevolgen hebben voor alle andere nabije spelers. Communicatie tussen en binnen organisaties bepaalt voor organisaties de eigen positie te midden van een complex en verweven landschap van zeer veel actoren. Door een proces van *self-reference* kan een organisatie ondanks haar verwevenheid zichzelf onderscheiden van anderen. Als organisaties waarnemen in hun nabije omgeving dat andere actoren gaan bewegen vergroot dat de onzekerheid op tijdstip  $n$ . De afstand op  $n=1$  was vaststaand, en opeens is deze dat niet meer. Dit voortdurend wankelen op stabiliteit en doelbehoud enerzijds en onzekerheid anderzijds doen organisaties als het ware golven in een landschap van strategieën. De tijdelijkheid wordt verklaard door het niet kunnen overzien van wat er 'verder op' het landschap gebeurt. De keuze voor een strategie is niet per sé rationeel of logisch maar heeft alles te maken met eerdere stappen die zijn gezet en mogelijkheden om binnen het landschap van mogelijkheden te kunnen zoeken. Een organisatie zal daarom via een proces van in-, en uitsluiting opties buiten beschouwing laten.

De samenwerking tussen Voorschoten en Wassenaar is in dit onderzoek verklaard als een poging om tijdelijk onzekerheidsreductie toe te passen voor beide organisaties. Ze kunnen op dat moment immers de afstand van elkaar tot een gegeven rekenen, en hoeven tijdelijk niet bezorgd te zijn om hun positie. Omdat samenwerken vrijwillig is is het geen voorwaarde om te overleven voor een organisatie. In het geval van deze casus is samenwerken door beide actoren tijdelijk zeer nuttig geacht om onzekerheid voor beide actoren te reduceren. Beide actoren hebben elkaar dus gevonden gedurende (in) hun eigen zoekproces. Daarbij kon door samenwerking een maximale fit worden verkregen, niet alleen door de organisatie te relateren aan andere organisaties, maar ook door de organisatie te relateren aan haar gehele omgeving en de wensen en eisen vanuit bijvoorbeeld stakeholders. Zo was het mogelijk voor beide actoren om enerzijds in essentie te blijven bestaan en hun doelen na te streven, en anderzijds succesvolle strategieën te imiteren, ja zelfs elkáár te imiteren.

Samenwerken met andere systemen is dus niet per definitie nodig om te overleven (het is immers vrijwillig). Samenwerking tussen gemeenten is zo bezien maar één mogelijke uitingsvorm van een

proces van adaptatie en verandering. Wel is samenwerken voor de actoren in de casus een antwoord geweest op een hoge perceptie van onzekerheid op een gegeven tijdstip. De casus heeft laten zien dat samenwerken in het geval van de beide actoren een gelijke keuze van strategie betekende. De strategie die werd gekozen door de actoren is gevisualiseerd door beide actoren op eenzelfde strategie te plaatsen op het *fitness* landschap. Op deze manier konden beide actoren een deel van de onzekerheid uit de omgeving incorporeren, en verkregen daarmee beide een betere passendheid in de omgeving. Door samenwerking met een andere actor of systeem is het voor een systeem mogelijk een hogere *fitness* (lokaal optimum) te bereiken. *Fitness* is uiteindelijk een concept dat voor dit onderzoek vooral betekent dat een actor tijdelijke zekerheid heeft over de eigen positie. Deze zekerheid vertaalt zich in het feit dat een actor tijdelijk niet meer hoeft te zoeken. De zelfreferentie is immers een tijdelijk gegeven. Beweging en zoektochten leiden altijd tot een tijdelijke stabiliteit.

En kan het systeem dus ten minste ‘blijven doen wat het doet.’ Samenwerken is een vorm van het reduceren van onzekerheid ten aanzien van de positie van een actor in een landschap. Doordat twee partners elkaar aanvullen kan deze onzekerheid tijdelijk worden bedwongen. Met andere woorden: de bereidheid tot beweging van actoren en samenwerking tussen wordt (deels) behaald door een verwachte stijging in *fitness* van de actor. Met andere woorden: de mate van passendheid in de omgeving. Een hogere fit betekent dus niet een hogere kans om te overleven, maar een hogere kans om tijdelijk onzekerheid te verminderen.

Vanuit de resultaten uit dit onderzoek is ook te betogen dat evolutie (i.e. beweging) een onvermijdelijk proces is voor de actoren. Hoewel uit zowel de gesprekken als de gebruikte documenten actoren (relevante stakeholders daarin) het als dwang *ervaren* om te veranderen, blijkt uit dit onderzoek dat we hier toch veel meer een natuurlijk proces zien van evolueren, bewegen en veranderen. Vanuit de stelling dat gemeenten zich in een systemische werkelijkheid bevinden en vanuit een adaptief proces hun eigen zelf en omgeving vormen, veranderen zij *natuurlijk*. Zodra de omgeving verandert, zal een open organisatie mee-veranderen. Niets doen zal anders onherroepelijk een daling van de passendheid met zich meebrengen en dus een relatief verlies van de eigen positie. In de casus is deze ‘angst’ bij de actoren meermaals naar voren gekomen.

Stabiliteit van organisaties ontstaat juist dóór verandering en aanpassing aan de omgeving. Een organisatie en iedere vorm daarvan is de combinatie van een constant proces van tijdelijke stabiliteit en tijdelijke verstoring. Iedere staat van stabiliteit heeft een tijdelijke vermindering van onzekerheid tot gevolg, maar creëert ook direct nieuwe onzekerheid omdat de relatie tussen organisatie en omgeving wederkerig is. Organisaties zijn daardoor in staat om hun eigen onzekerheid te veroorzaken.

## 8.4 Opmerkingen ten aanzien van de onderzoeksdoelstellingen

Aan het begin van dit onderzoek zijn drie doelstellingen geformuleerd. Deze zal ik hier bespreken. In paragraaf 8.5 doe ik nog enkele uitspraken over de bruikbaarheid van het *fitness* landschap als model.

### 8.4.1 Inzicht gemeentelijke systeemverandering

Ten eerste wilde ik met dit onderzoek inzicht verschaffen in het proces van gemeentelijke systeemverandering door in te zoomen op een specifieke casus. Dat is gedaan aan de hand van

een uiteenzetting over de gemeenten en de beschrijving van het zoekproces aan de hand van het *fitness* landschap. Met name in de inleiding heb ik geprobeerd een historische schets te geven van het veranderen en bewegen van gemeenten in Nederland. Dit is echter op een minder systematische wijze gedaan dan ik vooraf had verwacht. Het bleek niet eenvoudig algemene uitspraken te doen over veranderende gemeenten en trendstudies (behalve getalsmatige) waren minder beschikbaar dan ik vermoedde. Wel heb ik kunnen concluderen dat gemeentelijke systeemverandering een natuurlijk gevolg is van de verwevenheid met de omgeving. Gemeenten zullen blijven samenwerken, fuseren, opdelen enzovoorts. Doordat zij in afhankelijkheid van anderen bestaan zullen zij zich moeten blijven aanpassen aan hun omgeving. Verder onderzoek zou zich kunnen richten op een nog diepgaandere analyse van relevante stakeholders in een veranderproces.

#### **8.4.2 Toepassing theoretische concepten**

De toepassing van theoretische concepten uit de afstudeerrichting is in dit onderzoek goed mogelijk gebleken. Ik wilde met dit onderzoek de mogelijkheden verkennen om theoretische concepten uit de afstudeerrichting te kunnen toepassen. De concepten zijn zo geoperationaliseerd naar een voor de bestuurskundige context bruikbare methode. Aan de hand van verschillende inzichten over systemen, complexiteit en evolutie is uiteindelijk het *fitness* landschap gedistilleerd en gemodelleerd. Het begrip van heelheid en interactie tussen delen is iets wat in de kern is geweest waar de specialisatie om heeft gedraaid. Dynamiek die ontstaat door interactie, en die een tijdelijke 'heelheid' kan vormen (stabiliteit) is een steeds terugkerend thema geweest in dit onderzoek. Ik kan dus stellen dat ik veel heb gehad aan de theoretische concepten voor dit onderzoek. De gehele opbouw van het theoretisch kader is min of meer aan de orde gekomen in de afstudeerrichting, waardoor ik het idee heb dat ik met dit onderzoek naast het dankbaar gebruik maken van het vakgebied ook een (bescheiden) bijdrage heb kunnen leveren aan het vakgebied.

#### **8.4.3 Beoordeling waarde theoretische concepten**

De laatste doelstelling van dit onderzoek was de waarde van deze theoretische concepten bij het begrijpen van de verschuivende en veranderende gemeente te beoordelen. Ik sta hier stil bij de theoretische concepten zoals genoemd in het theoretisch kader. Voor het *fitness* landschap neem ik ruimte in de volgende paragraaf.

Teisman schreef in 2005: "Elke keer als een bestuurder orde schept door organisaties op te heffen of samen te voegen ontstaan elders nieuwe hulpstructuren voor interactie en verbinding" (29). De gemeente wordt geacht een constante speler te zijn in een snel veranderend bestuursveld. Dat brengt heel specifieke uitdagingen met zich mee en een grote mate van adaptiviteit is vereist voor deze bestuursorganen. Dat betekent ook iets voor de bestuurskunde. Het kenobject van de bestuurskunde is immers het openbaar bestuur, dat mede wordt gevormd door bestuursorganen. Veranderende instituties bepalen daarmee een veranderend openbaar bestuur, dat op zijn beurt een veranderend kenobject voor de bestuurskunde betekent. Dit zegt wellicht iets over de tijdelijkheid van bestuurskundige inzichten. Het risico is daarmee dat indien een onderzoek tot stand komt, de gegevens en gevolgtrekkingen daarvan alweer 'achterhaald' zijn. Een systemische benadering, waarbij vooral de nadruk wordt gelegd op de *interactie* tussen en binnen het openbaar bestuur en actoren in dat bestuur centraal staan acht ik daarmee zeer waardevol voor de bestuurskunde. Het gaat dan niet om het bestuderen van de instituties, als wel



het bestuderen van relatie, interactie en daarmee communicatie, die ons bestuurlijk landschap in meerdere mate vormgeven.

## 8.5 Aanbevelingen en conclusies ten aanzien van het *fitness* landschap

Tallose onderzoeken hebben zich bezig gehouden met het ontwerpen en ontwikkelen van een *fitness* landschap. In mijn literatuurstudie heb ik vele van deze onderzoeken geanalyseerd, bekeken en geprobeerd begrijpelijk toe te passen. Wat mij tegen viel is dat veel van deze onderzoeken niet konden doordringen tot de kern, en bleven bij abstracties. Ik heb dan ook geen onderzoek kunnen vinden met een concrete toekenning aan de assen van het landschap, gebaseerd op een empirisch onderzochte casus. Met deze scriptie heb ik geprobeerd dat wel te doen, en wel een slag te maken door het landschap te voorzien van duidelijke en concrete assen.

In dit onderzoek is het *fitness* landschap daardoor van grote waarde gebleken om de zoektocht van beide actoren in kaart te brengen. Zowel voor de onderzoeker als voor het onderzochte is het concept waardevol geweest. Ik betoog hier waarom en ik doe enkele uitspraken over de waarde en verdere ontwikkeling van het landschap.

Het *fitness* landschap is een manier geweest om inzichtelijk en demonstreerbaar te maken dat de onderzochte actoren een zoektocht hebben ondernomen. Het *fitness* landschap is ook een manier geweest om de positie van actoren ten opzichte van anderen te visualiseren. Het *fitness* landschap is zoals eerder in het onderzoek gesteld, een wijze om beeldend te laten zien in welke context een actor zich bevindt. De assen geven aan in welke context we de actor moeten zien en *welke* zoektocht we willen onderzoeken. De assen geven ook aan wat de beweegredenen zijn voor beweging van de actor. Op een *fitness* landschap kan je niets zien als zodanig, zonder dat er een context omheen wordt verteld. Dit is de interpretatie van de onderzoeker, die het verhaal vertelt.

Ik acht de combinatie van het verklarende *fitness* landschap met een beschrijvende en betekenisverlenende analyse een zeer bruikbare tool voor verder bestuurskundig onderzoek en is uitermate geschikt voor casestudy's. Het *fitness* landschap is een heuristische *tool*. Door het *fitness* landschap is het mogelijk gedrag van een actor inzichtelijk te maken en te relateren aan wat er in de omgeving van de actor op een bepaald moment in de tijd gebeurt. We kunnen op deze manier ook een uitspraak doen over de complexiteit van de omgeving van de actor.

Verder onderzoek zou in mijn ogen kunnen bestaan uit de ontwikkeling van het *fitness* landschap voor de bestuurskunde, waarbij het model als zodanig van andere waarden op de assen kan worden voorzien. Dit is niet eenvoudig, en vereist een grote mate van wilskracht van de onderzoeker. Als zoekmodel voor een onderzoeker zelf is het *fitness* landschap uiterst geschikt. Het *fitness* landschap is wellicht als een methodologische tool bruikbaar dan voor een ontologische weergave. Daarvoor is het model immers te beperkt (het enige dat het model feitelijk kan weergeven is de beweging van actoren).

Het *fitness* landschap is in mijn ogen niet geschikt om stellingen te bewijzen, de werkelijkheid te meten of te kwantificeren. Voor de bestuurskunde is het naar mijn mening niet relevant om computermodellen te ontwikkelen ten aanzien van *fitness*. Ook de pogingen die worden ondernomen het *fitness* landschap van cijfermatige assen te voorzien zijn naar mijn mening onzinnig en simpelweg niet mogelijk voor een complex object van studie zoals bestuurlijke organisaties. Veel beter is het om landschappen te ontwikkelen zodat zij beschrijvend te



gebruiken zijn. Het landschap is dan de *onderbouwing* van een theorie of zienswijze, en geeft een zoekproces van een actor weer.

Tot slot zou ik een inhoudelijke suggestie kunnen doen ten aanzien van verdere ontwikkeling van het landschap. Het zou met name interessant zijn om inhoudelijke, politieke strategieën op het landschap te weergeven: Welke strategie past het meeste, gegeven de omstandigheden en de betrokken actoren? Ik heb ervoor gekozen om actoren op het landschap te plaatsen, maar vaak gedurende het onderzoek is het in mij opgekomen dat het ook interessant zou zijn om inhoudelijke vragen te analyseren. Waarom wordt het ene beleid wel gekozen en het andere niet? Wat bepaalt de passendheid van een idee? Wat zijn de factoren in de omgeving die dit bepalen? Waarom evolueren ideeën? Het zou naar mijn idee interessant zijn hier nader onderzoek aan te wijden.

## 9. Bronnenverantwoording

### 9.1 Literatuurlijst

#### A

- Alchian, A.A. (1950), *Uncertainty, evolution and economic theory*, in: Journal of Political Economy, vol 58, no 3, pp 211 – 221
- Aldrich, H.E. & M. Ruef (2006), *Organizations Evolving*, London: Sage Publications
- Aurelius, A. M. (2006), *Overpeinzingen [ta eis heauton]*, vert. Ars Floreat, Amsterdam: De Driehoek
- Axelrod, R. (1986), *An evolutionary approach to norms*, in: American Political Science Review, vol 80 no 4, pp 1051-1111

#### B

- Beeckman, D., & R. Van der Bie (2005), *Een eeuw gemeentelijke herindeling*, Bevolkingstrends 2<sup>e</sup> kwartaal 2005, CBS
- Beer, S. (2002), *What is Cybernetics?*, in: Kybernetes, vol 31, no 2, pp 209–219
- Bertalanffy, von, L. (1950) *An Outline of General System Theory*, British Journal of the Philosophy of Science, no 1: 134-16.
- Binnenlands Bestuur, *Gemeenten zoeken de samenwerking*, ed. maart 2012
- Boivard, T. (2008), *Emergent strategic management and planning mechanisms in complex adaptive systems, the case of the UK best value initiative*, in: Public Management Review, vol 43, no 3, pp 319-340
- Braam, van, A. (1986), *Leerboek der Bestuurskunde*, Deel A: tekstboek, Bussum: Coutinho
- Brans, M. & S. Roszbach (1997), *The Autopoiesis of Administrative Systems: Niklas Luhmann on Public Administration and Public Policy*, Public Administration, 75(3), 417-439

#### C

- Carmon, S.R. & K.J. Dooley (2008), *Strategic Communication on a Rugged Landscape Principles for Finding the Right Messag*, Arizona State University.
- Cilliers, P (2001), *Boundaries, hierarchies and networks in complex systems*, in: International Journal of Innovation Management, vol 5, no 2, pp. 135–147
- Coveney, R. & Highfield (1996) [1995], *Frontier of Complexity: the search for order in a chaotic world*, USA: Ballantine Books

#### D

- Denhardt, R.B. (2004), *Theories of public organization*, USA: Thomson Wadsworth

#### E

- Eshuis, J. (2006), *Kostbaar vertrouwen*, een studie naar proceskosten en procesvertrouwen in beleid voor agrarisch natuurbeheer, Delft: Eburon.

## F

- Feyerabend, P. (1999), *Conquest of Abundance: A Tale of Abstraction versus the Richness of Being*, Chicago: The University of Chicago Press
- Flood, R.L. (1999), *Rethinking the Fifth Discipline*, London: Routledge
- Frenken, K. (2001), *Fitness landscapes, heuristics and technological paradigms: A critique on random search models in evolutionary economics*, in: AIP Conference Proceedings, vol 573, pp 558-565
- Frenken, K. & W. Jager (2002), *Begrensdde rationaliteit in model*, Economisch Statistische Berichten (ESB), 87e jaargang, no 4362, pp 412

## G

- Gavrillets, S. (2004), *Fitness Landscapes and the Origin of Species*, New Jersey: Princeton University Press
- Gerrits, L. (2012), *Punching Clouds*, USA: Emergence Publishers
- Giddens, A. (1984), *The Constitution of Society*, USA: University of California Press

## H

- Hajer, M. (2010), *Van ondergraving naar ondervraging: over de vormgeving van gezag in een gemediatiseerde wereld*, In: De toekomst van het openbaar bestuur. Den Haag: WRR
- Haverland, M. & D. Yanow (2010), *Hoe overleef ik discussies over bestuurskundig onderzoek?* In: Bestuurskunde, no 4, pp 87 – 95.
- Heylighen, F. (2003), *Complexiteit en Evolutie*, Centrum Leo Apostel, Vrije Universiteit Brussel.
- Heylighen F. (2001), *The Science of Self-organization and Adaptivity*, in: L. D. Kiel, (ed.) Knowledge Management, Organizational Intelligence and Learning, and Complexity, in: *The Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS)*, (Eolss Publishers, Oxford)
- Heylighen, F. (1999), *The Growth of Structural and Functional Complexity during Evolution* In: F. Heylighen, F. & D. Aerts, *The Evolution of Complexity*, Dordrecht: Kluwer Academic.
- Hodgson, G.M. (2002), *Darwinism in economics: from analogy to ontology*, in: *Journal of Evolutionary Economics*, vol 12, pp 259-281.
- Hodgson, G.M. (2004), *Darwinism, causality and the social sciences*, in: *Journal of Economic Methodology*, vol 11, no 2, pp 175-194.
- Holling, C.S. (2001), *Understanding the Complexity of Economic, Ecological, and social System*, Florida (USA): Ecosystems
- Hollis, M.C. (2003) [1994], *The philosophy of social sciences*, UK: Cambridge University Press

## J

- Jones, T. (1995), *Evolutionary Algorithms, Fitness Landscapes and Search*, Albuquerque (New Mexico): The University of New Mexico

## K

- Kerr, P. (2002), *Saved from extinction: evolutionary theorising, politics and the state*, in: *British Journal of Politics and International Relations*, vol 4, no 2, pp 330-358.

- Korsten, A.F.A., B. Becker & T. Van Kraaij (2006), *Samenwerking beproefd*, Heerlen/Arnhem: Sdu Uitgevers bv
- Korsten, A.F.A. (2012), *Een halve eeuw lokaal bestuur*, Heerlen
- Korsten, A.F.A., K. Abma & J.M.L.R. Schutgens (2007) *Bestuurskracht van Gemeenten*, Delft: Eburon

## L

- Leezenberg, M. & G. de Vries [2001] (2007), *Wetenschapsfilosofie voor de geesteswetenschappen*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Levinthal, D. & M. Warglien (1999), *Landscape design: designing or local action in complex worlds*, in: *Organization Science*, vol 10, no 3, pp 342 – 357.
- Lissack, M. & Roos, J. (1999), *The Next Common Sense*, London, UK: Nicholas Brealey Publishing).
- Luhmann, N., (1995)[1984] *Social Systems* [Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie], Stanford University Press Translated by John Bednarz
- Luhmann, Niklas (1988) *The Autopoiesis of Social Systems*. In: Geyer, Felix, and Johannes van der Zouwen (Eds.) (1988) *Sociocybernetic Paradoxes Observation, Control and Evolution of Self-steering Systems*. London: Sage. pp 172-192

## M

- March, J. G., & H. A. Simon (1958) *Organizations*, New York: John Wiley & Sons
- Marion, R. (1999), *The Edge of Organization: Chaos and Complexity Theories of Formal Social Systems*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications
- Marshall, G. (1998), *A dictionary for sociology*, Encyclopedia.com
- Meadows, D.H. (2008) *Thinking in Systems: A Primer*, London/Washington, DC: earthscan
- Meer, van der, A. & A. Boonstra (2006) *Repertorium van Nederlandse gemeenten 1812-2006*, DANS: Den Haag
- Meer, van der, F. e.a. (2011), *Van nachtwakersstaat naar waarborgstaat*, in: *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland door: P. Wagenaar, T. Kerkhoff & M. Rutgers* (red), Bussum: Coutinho.
- Mc Daniel, R.R., & J. Driebe, (2005), *Complexity, Uncertainty and Surprise: An Integrated View*, in: Reuben R. McDaniel, Jr. and Dean J. Driebe (Ed) *Uncertainty and Surprise in Complex Systems*, Heidelberg: Springer Verlag Heidelberg.
- Mc Daniel, R.R., M. Jordan, & B. Fleeman (2003), *Surprise surprise surprise! A Complexity science view of the unexpected*, in: *Health Care Manage Rev*, vol 28, no 3, pp 266-278
- Mitleton-Kelly (2003) *Ten principles of complexity & enabling infrastructures*, Elsevier
- Murray, P.J. (2004), *'Learning' with Complexity : Metaphors from the New Sciences*, in: *Research Memorandum no 46*, Hull: Business University.
- Murray, P.J. (2003) *So What's New About Complexity?* In: *Systems Research and Behavioral Science*, no 20, pp 409-417

## N

- Neelen, G.H.J.M, M.R. Rutgers & M.E. Tuurenhout (2003), *De bestuurlijke kaart van Nederland*, Bussum: Coutinho.

## P

- Pollitt, C. (2009), *Complexity Theory and Evolutionary Public Administration, A skeptical afterword*, in: *Managing Complex Governance Systems* door: G. Teisman, A. Van Buuren en L. Gerrits, London: Routledge.
- Porter, T. (2006), *Coevolution as a Research Framework for Organizations and the Natural Environment*, in: *Organization & Environment*, vol 19, no 4, pp 479-504

## R

- Raad voor het openbaar bestuur (1999), *Preadvies De regiefunctie in gemeenten*, Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur (2010), *Vertrouwen op democratie (verkorte versie)*, Den Haag.
- Rescher, N. (1995), *Luck: the brilliant randomness of everyday life*, New York: Farrar, Strauss & Giroux.
- Rhodes, M.L. (2008), *Complexity and emergence in public management; The case of urban regeneration in Ireland*, in: *Public Management Review*, Vol. 10 Issue 3 2008 361–379
- Rijksoverheid, (2011) *Visienota Bestuur en bestuurlijke inrichting: tegenstellingen met elkaar verbinden*, Den Haag.
- Room, G. (2011), *Complexity, Institutions and Public Policy: Agile decision-making in a turbulent world*, Edward Elgar: Cheltenham
- Rosnay, de, J. (1979) *The macroscope, a new world scientific system* Harper & Row, Publishers, New York: Hagerstown
- Rutgers, M. (2004), *Grondslagen van de Bestuurskunde*, Bussum: Coutinho

## S

- Schaap, L., Graaf, L.J. de, & Ostaaijen, J.J.C. van (2010), *Democratisering van governance: Oplossingen voor het democratisch tekort in intergemeentelijke samenwerking*, in: *Bestuurskunde*, vol 19, no 4, pp 58-67
- Scharnhorst, A. (2008), *Knowledge landscapes as adaptive landscapes exploring knowledge transfer from physics to other sciences*, via: [http://virtualknowledgestudio.nl/documents/\\_andreascharnhorst/heraeus\\_scharnhorst.pdf](http://virtualknowledgestudio.nl/documents/_andreascharnhorst/heraeus_scharnhorst.pdf)
- Schillemans, T. (2007), *Verantwoording in de schaduw van de macht, Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*, Den Haag: Lemma
- Sementelli, A. (2007) *Distorsions of Progress: Evolutionary Theories and Public Administration*, Florida (USA): SAGE
- Siggelkow, N. (2001), *Change In The Presence Of Fit: The Rise, The Fall, And The Renaissance Of Liz Claiborne*, University of California: Wharton School.
- Stadler, P. F., & C.R. Stephens (2003), *Landscape and effective fitness*, USA: Santa Fe Institute, via: <http://www.santafe.edu/media/workingpapers/02-11-062.pdf>
- Swanborn, P.G. (2005), *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, Amsterdam: Boom

## T

- Teisman, G. (2005), *Publiek management op de grens van chaos en orde*, Den Haag: Sdu Uitgevers bv
- Teisman, G. (2008), *Complexity and management of improvement programmes, An evolutionary approach*, in: *Public Management Review*, pp 342 – 359
- Teisman, G. , A. van Buuren & L. Gerrits, (2010) *Managing Complex Governance Networks*, Londen, New York: Routledge
- Thiel, van, S. (2011), Chapter 3 The ‘Empty Nest’ Syndrome: Dutch Ministries after the Separation of Policy and Administration, in: S. Groeneveld, S. van de Walle (ed.) *New Steering Concepts in Public Management (Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 21)*, Emerald Group Publishing Limited, pp.25-40
- Thompson, J.D., (2008) [1967], *Organizations in Action, Social science Bases of Administrative Theory*, New Jersey: New Brunswick.
- Toonen, Th. A.J., M.J.E.M. van Dam, M.C.S. Glim & G.J. Wallagh, (1998), *Gemeenten in ontwikkeling*, Assen: Van Gorcum

## V

- Vereniging Nederlandse Gemeenten, VNG Commissie Gemeente en Grondwet (2007), *De Eerste Overheid*, Den Haag.
- Veling, K. (1982), *Methodologie en grondslagen van een pluriforme sociologie*, Assen, Van Gorcum

## W

- Waldman, J.D. (2007) *Thinking Systems Need Systems Thinking*, Wiley InterScience.
- Weick, Karl E. & Kathleen M. Sutcliffe [2001] (2007), *Managing the unexpected*, Jossey-Bass, USA
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010), *Het gezicht van de publieke zaak*, Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press:.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1995), *Orde in het binnenlands bestuur*, Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010), *De veranderende architectuur van bestuur*, Den Haag.

## Y

- Yanow, D. & P. Schwartz-Shea (Eds.) (2006), *Interpretation and method: Empirical research methods and the interpretive turn*, Armonk New York: M E Sharpe.

## Z

- Zwaan, L. (2005), *Intergemeentelijke samenwerking in nieuw perspectief*, Leeuwendaal.

## 9.2 Gebruikte afbeeldingen

Afb. Voorblad: M.C. Escher, *Spirals*, 1953, via:

[http://www.artistsmarket.com/escher\\_essays/cycleSpiralsSnakes](http://www.artistsmarket.com/escher_essays/cycleSpiralsSnakes)

Afb. 4 *Fitness* landscape abstractie, via:

<http://cairnarvon.rotahall.org/2007/01/02/on-fitness-landscapes/>

Afb. 5 *Fitness* landschap abstractie – ‘rugged’, via:

<http://cairnarvon.rotahall.org/2007/01/02/on-fitness-landscapes/>

Afb. 6 Dwarsdoorsnede van een *fitness* landschap, via:

<http://pespmc1.vub.ac.be/FITLANDS.html>

## 9.3 Casusdocumenten

### 9.3.1 Documenten voor het codeboek

Van de gemeente Voorschoten:

- Bestuurskrachtonderzoek 2006: Voorschoten ambitieus op koers
- De toekomst van Voorschoten: Samen sterker! Naar een visie op regionale samenwerking (d.d. september 2008)

Van de gemeente Wassenaar:

- Bestuurskrachtonderzoek 2010: Quo vadis?

Van beide gemeenten:

- Quickscan samenwerkingsmogelijkheden Gemeenten Voorschoten Wassenaar (maart 2009)
- Kracht en Kwaliteit (visie op gezamenlijke bedrijfsvoering)
- Koersdocument Met Volle Kracht Vooruit! (d.d. september 2010)
- Perspectief afdeling bedrijfsvoering Voorschoten-Wassenaar
- Voorschoten-Wassenaar: Modaliteiten in samenwerking (22 december 2011)

### 9.3.2 Historische informatie van beide gemeenten

[http://www.wassenaar.nl/de\\_gemeente/gemeentearchief/historie](http://www.wassenaar.nl/de_gemeente/gemeentearchief/historie))

[http://www.voorschoten.nl/cultuur\\_en\\_sport/geschiedenis\\_en\\_archeologie](http://www.voorschoten.nl/cultuur_en_sport/geschiedenis_en_archeologie)



### **9.3.3 Achtergronddocumenten**

Coalitieakkoord Voorschoten 2010-2014

Coalitieakkoord Wassenaar 2010-2014

Plan van Aanpak ambtelijke integratie Voorschoten Wassenaar, mei 2012

15 x Samenwerkingsjournaal 'Samen op weg' (2008-2012)

350 regionale en interne nieuwsbrieven (2009-2012) – op aanvraag beschikbaar.

## **9.4 Lijst van respondenten**

### **Marc van Dijk**

Wethouder Wassenaar, portefeuille regiozaken en samenwerking Voorschoten

### **Jan Hoekema**

Burgemeester Wassenaar, portefeuillehouder regiozaken en samenwerking Voorschoten

### **Lucas Bokhove**

Coördinator regiozaken Voorschoten en Wassenaar

### **Patricia Vogel**

Voormalig Programmamanager samenwerking Voorschoten en Wassenaar, nu strategisch adviseur staf Gemeentesecretaris

### **Wilma Atsma**

Voormalig gemeentesecretaris Voorschoten, nu gemeentesecretaris Wassenaar

## Bijlage 1: Codeboek

### t= 1 Document: Bestuurskrachtmeting Voorschoten: ambitieus op koers! (2006)

#### X = SELF REFERENCE

“Het ontbreekt gemeente Voorschoten – ondanks haar actieve rol en aanwezigheid in de regio – aan een duidelijke en gedeelde visie op regionale samenwerking”

“Het is niet zonder meer duidelijk – afgezien van Holland Rijnland – wat de oriëntatie van gemeente Voorschoten is: kijkt het bestuur naar het noorden, zuiden, oosten of westen of alle richtingen?”

“Werk aan een visie op regionale samenwerking en weeg daarin expliciet de kansen en bedreigingen voor gemeente Voorschoten af. Concretiseer het motto “als het goed gaat met de regio, gaat het goed met Voorschoten””

“Vanuit de omgeving bestaat ook druk om de bestuurskracht in processen te vergroten: – De rijksoverheid stelt (nog) hogere eisen aan gemeenten: “gemeenten moeten in staat zijn een integrale afweging in eigen huis te maken, kwetsbaarheid van het gemeentelijk apparaat moet worden teruggedrongen en samenwerking moet vanuit toegevoegde waarde worden ingezet in plaats van uit noodzaak”

“Er is sprake van verdergaande eisen aan regionale samenwerking door schaalvergroting in de omgeving van Voorschoten. De ontwikkeling naar minder maar wel sterkere spelers door schaalvergroting (zoals Leidschendam-Voorburg, Katwijk, Teylingen) en de gedeeltelijke doorwerking daarvan op stemverhoudingen binnen Holland Rijnland vragen om versterking van de inzet van gemeente Voorschoten”

“In paragraaf 5.2 constateren we dat het gemeentebestuur een substantiële niveausprong in de benodigde bestuurskracht moet ontwikkelen, óf moet accepteren dat – net als in de afgelopen twee bestuursperiodes – opgaven structureel vertragen of niet worden opgepakt”

Zet zwaar in op het vormen van strategische allianties. Benut samenwerking niet alleen voor beleid en uitvoering van inhoudelijke opgaven, maar ook voor het delen van hulpbronnen en bereiken van schaalvoordelen zoals rond specialistische functies.

#### Y = SURROUNDING CONDITIONS

“Criteria zijn de effecten die bij een keuze voor een bepaalde vormgeving in meer of mindere mate gewenst zijn. ‘Bestuurskracht’ is op zichzelf genomen een belangrijk criterium. Bestuurskracht in termen van resultaten en prestaties wordt bepaald door de opgaven/ ambities van de gemeente en de bestuurlijke vormgeving. Omstandigheden in de omgeving van gemeente Voorschoten die doorwerken op de bestuurlijke vormgeving en de opgaven van de gemeente”

“Omstandigheden in het licht van mogelijke aansluitingsmogelijkheden Aansluitingsmogelijkheden op andere actoren – via welke bestuurlijke vormgeving dan ook – zijn ook onderdeel van de omstandigheden. Criteria daarbij zijn bijvoorbeeld het al dan niet delen van

vergelijkbare opgaven, de bestuurlijke cultuur en de gemeentegrootte. We constateren dat gemeente Voorschoten weinig ‘natuurlijke’ samenwerkingspartners heeft in termen van gemeentevang en de politiek-bestuurlijke cultuur. Wel is sprake van een letterlijk natuurlijke binding tussen diverse gemeenten. Dit betreft het behoud en versterking van groen en open landschap als een ‘interstedelijke buffer’. Deze kwaliteit deelt Voorschoten in ieder geval met de gemeenten Leidschendam-Voorburg Zoeterwoude en Wassenaar”

### Z = PROSPECTIVE STABILITY

“Zet zwaar in op strategische allianties voor het delen van hulpbronnen en bereiken van schaalvoordelen. Versterk de ambtelijke organisatie”

### t= 2 Document: De toekomst van Voorschoten: samen sterker! Naar een visie op regionale samenwerking (d.d. september 2008)

### X = SELF-REFERENCE

“Hogere overheden, maatschappelijke partners [zijn] vaak al op grotere schaal georganiseerd” (p3)

“[de gemeente Voorschoten] heeft te kennen gegeven in het belang van de gemeente en haar inwoners alsmede met het oog op het versterken van de lokale bestuurskracht, haar bestuurskracht in de regio te willen versterken. Samenwerking met andere gemeenten is een middel om dit te bereiken.”(p6)

“Een van de belangrijkste conclusies uit het bestuurskrachtrapport (...) is dat het gemeentebestuur een substantiële niveausprong in de benodigde bestuurskracht moet maken, óf moet accepteren dat – net als in de afgelopen twee bestuursperiodes – opgaven structureel vertragen of niet worden opgepakt.” (p8)

“De gemeente Wassenaar is qua identiteit vergelijkbaar met Voorschoten (o.a. demografie, gebied, forenzen)” (p15)

“Kenmerkende en onderscheidende begrippen zijn: de gemeente Voorschoten wil zich duidelijk profileren als een lommerrijk dorp met een kloppend historisch centrum, waarbij de nabijheid van de Vliet weer zichtbaar en bruikbaar wordt gemaakt.”(p23)

“Voorschoten is voor zijn omgeving echter maar weinig herkenbaar onderscheidend. Over echte unique selling points beschikt de gemeente volgens de omgeving niet (...) De gemeente is in zichzelf gekeerd” (p25)

“Door relatief veel eenmansfuncties is de organisatie, overigens net als gemeenten van vergelijkbare omvang, uiterst kwetsbaar” (p26)

“de indruk is ook dat Voorschoten, in vergelijking met andere gemeenten, maar weinig samenwerkt” (p26)

“het lijkt er ook op dat ze angst hebben om slachtoffer te worden van gemeentelijke herindeling” (p26)

“Over één ding is iedereen het eens: Voorschoten is en blijft een aantrekkelijke dorpse woongemeente in het groen”

“Echt uniek is de gemeente niet, althans dat wordt door de omgeving niet als zodanig beleefd”

“Het geloof in eigen kunnen waar de gemeente trots op is wordt door de omgeving soms uitgelegd als ‘elitair’. Alsof Voorschoten de omgeving minder nodig zou hebben, dan de omgeving Voorschoten. Dit beeld is niet goed voor de onderlinge verhoudingen en de relatie die Voorschoten onderhoudt met de regio” (p26)

## Y = SURROUNDING CONDITIONS

“Niet handelen en het vooruitschuiven van keuzes leidt onherroepelijk tot achterstand c.q. verminderde bestuurskracht”(p 3)

“Het toenemende aantal complexe, grensoverschrijdende opgaven dwingt Voorschoten (...) tot een aanpassing van de bestuurlijke organisatie” (p3)

“Vergrijzing van de bevolking, een dreigende dalende vitaliteit van de leefomgeving (...) hebben (...) baat bij een gezamenlijk optreden” (p7)

“Er zijn ontwikkelingen in de omgeving die effect hebben op de gemeente en de regio”

“Deze ontwikkeling vraagt om een gemeentelijk antwoord op welke wijze Voorschoten zijn specifieke karakter, zijn identiteit, kan behouden en versterken in regionaal verband” (p7)

“Gemeenten krijgen steeds meer en vaker een cruciale rol in het openbaar bestuur: er is sprake van een sterke decentralisatie en ‘re-lokalisering’” (p7)

“In een ontwikkeling die wel ‘vergemeentelijking’ wordt genoemd krijgen gemeenten steeds meer taken en bevoegdheden op hun bord. Van gemeenten wordt verwacht dat zij hierop adequaat inspelen” (p7)

“Druk van boven’: Het Rijk en de provincie vragen om sterke en bestuurskrachtige gemeenten” (p7)

“De keuze voor schaalvergroting lijkt daarmee onvermijdelijk” (p8)

“Regionale samenwerking kan bijdragen aan het vergroten van de bestuurskracht van de gemeente Voorschoten, mits daarvoor in de gemeenteraad de politieke wil aanwezig is” (p8)

“Een politieke wil die gevormd wordt vanuit een strategie op de toekomst van Voorschoten waarin kansen en bedreigingen zijn afgewogen en resulteert in een heldere visie” (p8)

“gedeelde maatschappelijke opgaven en gedeelde belangen [zijn] bepalende factoren bij de keuze voor strategische samenwerkingspartners (...) De interbestuurlijke relatie tussen partijen speelt daarom een belangrijke rol” (p13)

“de interbestuurlijke taakgroep gemeenten (...) signaleert tal van maatschappelijke opgaven die op gemeenten (gaan) afkomen” (p21)

## Z = PROSPECTIVE STABILITY

“De kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisatie, dwingt Voorschoten dan immers tot een aanpassing van de bestuurlijke organisatie” (p3)

“wat wil de gemeente Voorschoten voor haar inwoners bereiken? Hoe positioneert de gemeente voorschoten zich in het belang van haar inwoners in de regio?” (p3)

“De gemeente Voorschoten zet in op behoud van zijn eigen identiteit (groene, hoogwaardige woongemeente)” (p3)

“hogere kwaliteit van producten en diensten tegen een lagere prijs” (p3)

“krachtige, gezamenlijke belangenbehartiging” (p3)

“De gemeente wil direct aanspreekbaar zijn en blijven voor haar burgers (fysieke nabijheid)” (p3)

“Een identiteit die kort te typeren is met kernwoorden als: lommerrijk, groen, dorps, ontspannen wonen, forensengemeente, sterke sociale structuur en veel vrijwilligers” (p7)

“‘Baas blijven over de eigen toekomst’ (...) De gemeente Voorschoten deelt deze opvatting en voegt daaraan toe dat zij zelf als eerste aan zet is als het om de kwaliteit van het lokaal bestuur gaat. De gemeente geeft hiermee aan dat zij zelf aan het roer van haar eigen toekomst staat en de kwaliteit van het eigen functioneren” (p8)

“‘Aan het roer staan’ betekent ook ‘de koers uitzetten’” (p8)

“[de raad] is dus aan zet om (...) richting te geven aan de bestuurlijke toekomst van Voorschoten. Een bestuurlijke toekomst waarin de identiteit van Voorschoten op de lange termijn gewaarborgd blijft en de belangen van de Voorschotenaren zo goed mogelijk gewaarborgd blijven” (p8)

“Elke samenwerking heeft impact op de identiteit van de gemeente” (p9)

“Samenwerking die tot doel heeft zwakke plekken in een organisatie ‘weg’ te organiseren maakt de organisatie afhankelijk van anderen”(p12)

“De gemeente vindt het een belangrijk uitgangspunt voor strategische samenwerking dat de identiteit van Voorschoten behouden blijft” (p12)

“Hoewel samenwerking vooral een zaak is van bestuurlijke aard, moeten ook de inwoners van Voorschoten zich kunnen ‘identificeren’ met de inbreng van de gemeente in regionaal verband (‘democratische legitimiteit’)” (p12)

“Het vasthouden van de identiteit van de gemeenschap is uiteindelijk de kern waar het om draait”(p12)

“De meerwaarde van strategische samenwerking is voor Voorschoten ook nog gelegen in een gezamenlijke belangenbehartiging of lobby naar hogere overheden, maatschappelijke partners en aangrenzende regio’s”(p12)

“Voorschoten wil met andere gemeenten operationeel samenwerken als die samenwerking leidt tot een aantoonbare meerwaarde. Deze meerwaarde dient tot uitdrukking te komen in een verhoging van de kwaliteit van gemeentelijke producten en diensten en zo mogelijk in kostenreductie door schaaloptimalisatie (p12)”

“Voorschoten wil daarnaast aanspreekbaar zijn voor haar burgers en daar hoort bij dat de directe publieke dienstverlening, zoals de integrale baliefunctie en het wijkbeheer, op lokaal niveau georganiseerd blijven”(p13)

“Het belang van de groene en dorpse identiteit van de gemeente Voorschoten staat in deze samenwerking voorop” (p15)

“Dat op de lange termijn via een organisch proces samenwerking kan resulteren in het ontstaan van een nieuwe krachtige gemeente, die de identiteit en de belangen van beide ‘gelijkwaardige’ dorpen in het groen waarborgt behoeft geen betoog”(p16)

“voor het creëren van een logische en ruimtelijk volwaardige structuur van het groene woondorp Voorschoten is het van groot belang, dat het dorp zich als één geheel presenteert”(p22)

“de sfeer, die de groene dorpsidentiteit, dient vastgehouden te worden (...), de bestaande omgeving dient gekoesterd en goed onderhouden te worden, verouderde situaties mogen verbeterd of vernieuwd worden, nieuwe initiatieven dienen te passen bij de identiteit van Voorschoten” (p23)

“De houding om op basis van een gelijkwaardige inbreng te investeren in samenwerking met Wassenaar en Voorschoten is evenwel aanwezig” (p15)

“Wassenaar ziet ook toekomst in een uitbreiding van de huidige samenwerking met Voorschoten. Zeker als het gaat om versterking c.q. vermindering van de kwetsbaarheid van het ambtelijke apparaat” (p15)

### **t= 3 Document: Quickscan samenwerkingsmogelijkheden Gemeenten Voorschoten Wassenaar (maart 2009)**

#### **X = SELF-REFERENCE**

“Wassenaar heeft nog geen uitgebreide bestuurlijke discussie gehad zoals Voorschoten over gewenste toekomstige samenwerkingspartners. Samenwerking met Voorschoten zou een nieuw, energiegevend perspectief kunnen bieden op de organisatie in Wassenaar”

“Hoewel beide gemeenten niet heel klein zijn, behoren ze tot de kleinere gemeenten in de regio” (oplegnotitie blz. 1)

#### **Y = SURROUNDING CONDITIONS**

“De belangen van Wassenaar en Voorschoten zijn daarbij vaak gelijklopend” (oplegnotitie p1)

“het idee bestaat dat beide gemeenten op bestuurlijk niveau op meer dossiers zouden kunnen optrekken om zo een sterkere positie te hebben in de regio” (oplegnotitie p1)

“er wordt in beide gemeenten nadrukkelijk gerefereerd aan het gezamenlijke strategische belang van het gebied van de kust tot aan de Vlietlanden”

“beide gemeenten zijn helder in de analyse dat samenwerken onvermijdelijk is om de bestuurskracht op peil te houden”

“de ambitie is er om vaart te maken”

#### Z = PROSPECTIVE STABILITY

“Er is vooral behoefte aan opschaling vanuit het oogpunt van het verminderen van kwetsbaarheden, het verhogen van kwaliteit en het verbeteren van de positie op de arbeidsmarkt” (p6)

“In veel gevallen geldt dat samenwerking weliswaar een investering vergt, maar uiteindelijk kan leiden tot een betere kwaliteit en een efficiëntere organisatie”

“de eigen identiteit moet in de samenwerking structureel een plek krijgen”

“De gemeente Voorschoten wil zich duidelijk profileren als een lommerrijk dorp met een kloppend historisch centrum, waarbij de nabijheid van de Vliet weer zichtbaar en bruikbaar wordt gemaakt”

#### t= 4 Document: Bestuurskrachtmeter Wassenaar (2010)

#### X = SELF REFERENCE

“We stellen vast dat er min of meer een kritische grens is bereikt en in de toekomst zaken mis dreigen te gaan”

“Op een aantal beleidsterreinen is reeds sprake van een tekort aan bestuurskracht, op terreinen waar de bestuurskracht wel voldoende is kan deze niet altijd onder alle omstandigheden worden gegarandeerd door onder meer de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie”

#### Y = SURROUNDING CONDITIONS

“Zonder andere gemeenten geheel uit te sluiten, is het de meest voor de hand liggende keuze om het ingezette traject van intensieve samenwerking met de gemeente Voorschoten verder voort te zetten”

“Er is sprake van een goede geografische ligging in oost-westelijke richting, een gelijkwaardige omvang, gezamenlijke ambities op het terrein van de ‘Groene Buffer’ tussen de gemeenten Den Haag en Leiden en een gezamenlijke strategische oriëntatie ten aanzien van grote buurgemeenten zoals Den Haag en Leiden. De gemeenten hebben ten slotte gezamenlijke belangen rond grote projecten op het terrein van infrastructuur en ruimtelijke ordening aan de noordzijde: Rijnlandroute en Valkenburg”

#### Z = PROSPECTIVE STABILITY

“Wij bevelen aan het ingezette traject van intensieve samenwerking met de gemeente Voorschoten door te zetten vanuit een tweeledige doelstelling: het vergroten van de

bestuurskracht van de gemeente Wassenaar én het vergroten van de bestuurskracht van de gemeente Voorschoten”

“Voor een succesvolle samenwerking is immers een win-winsituatie noodzakelijk waarin beide partijen beter in staat zijn de individuele en de gezamenlijke opgaven te realiseren”

### **Document visienota Kracht en Kwaliteit**

#### **X = SELF-REFERENCE**

“Er zijn twee specifieke redenen voor Voorschoten en Wassenaar: de kwetsbaarheid van de bedrijfsvoeringonderdelen van de twee organisaties”

“werkzaamheden voor diverse processen zijn momenteel deels versnipperd en in ieder geval verspreid over de twee organisaties. Hierdoor zijn bepaalde expertises zeer kwetsbaar door de inzet van een of enkele personen”

#### **Y = SURROUNDING CONDITIONS**

“de belangrijkste redenen om te komen tot een standaardisatie en fysieke concentratie van ondersteunende processen komen voort uit ontwikkelingen in onze omgeving:

- De toenemende kwalitatieve eisen aan de dienstverlening van de gemeentes
- Het steeds toenemende financiële belang om de organisatie bedrijfsmatig te organiseren
- De veranderende flexibiliteitsbehoefte”

#### **Z = PROSPECTIVE STABILITY**

“het vergroten van de professionaliteit”

“de stuurgroep stelt als doelen voor de gezamenlijke bedrijfsvoeringonderdelen: efficiency voordelen, verbeteren van het service niveau en het verkleinen van de kwetsbaarheid”

“standaardisatie processen, terugbrengen dubbel werk, vergroten productiviteit”

### **Document Koersdocument Met Volle Kracht Vooruit! (d.d. september 2010)**

Geen labels geplaatst

### **t = 5 Document Voorschoten-Wassenaar: Modaliteiten in samenwerking (22 december 2011)**

#### **X = SELF-REFERENCE**

“de grenzen van de financiële mogelijkheden en van de strategische capaciteiten van de organisaties komen in zicht”

“het wordt voor gemeenten van deze omvang steeds moeilijker hun taken op een kwalitatief goede en efficiënte wijze uit te voeren”



## Y = SURROUNDING CONDITIONS

“er zijn allerlei bewegingen in de regio op ruimtelijk en economisch vlak”

“In de Randstad is er een trend tot (forse) schaalvergroting waarneembaar. Gemeenten in de regio werken op allerlei terreinen met elkaar samen: de vorm waarin en de schaal waarop is zeer divers” (p4)

“in onze directe omgeving zien wij dat steeds meer gemeenten – klein en groot – ambtelijk samenwerken” (p5)

“Voorschoten en Wassenaar staan voor uitdagingen die een zwaar beroep doen op de flexibiliteit en slagvaardigheid in de beide gemeenten” (p5)

“door de initiatieven in onze regio (Metropoolregio, Leiden Netwerkstad, Randstadprovincie) hebben Voorschoten en Wassenaar elkaar meer dan ooit nodig als strategische partners”

“Zoals eerder aangegeven is er in onze directe omgeving een trend waarneembaar die vraagt om strategische partnerships, schaalvergroting en scopeverbreding. Als in onze omgeving de gemeenten of verbanden groter worden, worden Voorschoten en Wassenaar relatief kleiner” (p8)

“de beide organisaties komen de komende periode een aantal vraagstukken tegen” (p9)

“zeker voor de toekomst moeten vraagtekens worden gezet bij de noodzakelijke borging van kwaliteit en continuïteit” (p9)

“In de Randstad is een trend tot (forse) schaalvergroting waarneembaar. Door schaalvergroting in de omgeving neemt de relatieve omvang van Voorschoten en Wassenaar af. Hierdoor daalt de invloed in regionaal verband” (p9)

## Z = PROSPECTIVE STABILITY

“Als dicht bij de burger werkend lokaal bestuur hebben wij samenwerking nodig om invulling te kunnen geven aan de eigen identiteit en om kwaliteit en continuïteit van dienstverlening te kunnen garanderen”

“de colleges van beide gemeenten verwachten dan ook dat zij door de beoogde verdergaande samenwerking nadrukkelijker een rol kunnen vervullen voor het zuidelijke deel van de Randstad” (p5)

“de beide afzonderlijke organisaties zullen die uitdagingen niet zelfstandig aan kunnen zonder kwaliteitsverlies en zonder lastenverhoging voor de burger” (p5)

“samenwerken is noodzakelijk, samenwerking gericht op het delen van kennis en ervaring, het verder professionaliseren van de organisatie, efficiencyvoordelen, het bieden van nieuwe perspectieven voor personeel, het waarborgen van de continuïteit, het ontwikkelen van specialismen en het versterken van de gezamenlijke positie” (p5)

“Samenwerking creëert kansen om de invloed en de (financiële) mogelijkheden van de afzonderlijke organisaties te vergroten” (p5)

“Het behoeft geen toelichting dat een organisatie die ten minste 50.000 inwoners representeert en bedient eerder wordt gezien als een serieuze gesprekspartner, dan twee individuele (kleine) organisaties” (p5).

“Voor de inwoners van Voorschoten en Wassenaar is het van essentieel belang dat hun identiteit bewaard blijft en vanuit de gemeente wordt ondersteund” (p7)

