

Waarom toch niet gewoon samen?

Een onderzoek naar de invloed op regionale besluitvormingsprocessen van een zelfstandig Sliedrecht binnen het samenwerkingsverband van de Drechtsteden



Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der sociale wetenschappen – Bestuurskunde
Laurens Mourik
25 oktober 2014

Waarom toch niet gewoon samen?

Een onderzoek naar de invloed op regionale besluitvormingsprocessen van een zelfstandig Sliedrecht binnen het samenwerkingsverband van de Drechtsteden



Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der sociale wetenschappen
Scriptie Master Bestuurskunde (FSWBM5100)

Begeleider Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof. dr. E.H. Klijn

Tweede lezer Erasmus Universiteit Rotterdam

I.A. Korthagen MSc.

Student

Laurens Mourik (376645)

Datum

25 oktober 2014

*Bij elkaar komen is een begin,
bij elkaar blijven is vooruitgang,
met elkaar samenwerken is succes!*
(Henry Ford)

Voorwoord

Met het schrijven van dit voorwoord leg ik de laatste hand aan mijn masterscriptie en rond hiermee de master Bestuurskunde af. Hiermee komt een einde aan twee bijzonder intensieve en leerzame jaren. Toen ik mij inschreef voor deze opleiding kon ik niet vermoeden wat mij te wachten stond. Spannend was het of de combinatie van werken en leren niet te belastend zou zijn. Zeker toen ik als gevolg van een reorganisatie ook nog een zwaardere functie kreeg, vroeg ik mij wel eens af of het verstandig was om door te gaan. Spannend was het ook of ik na al die jaren het leren niet was verleerd. Gelukkig bleek dit geen probleem en werd mijn inspanning beloond en lukte het om alle modules met goede resultaten af te ronden.

Maar dan de laatste uitdaging: de scriptie.....

Voor mijn onderzoek wilde ik een onderwerp dat dicht bij mijn dagelijkse praktijk zou liggen. Aangezien ik werkzaam ben bij de gemeente Sliedrecht en deze gemeente onderdeel uitmaakt van het samenwerkingsverband Drechtsteden, leek een hieraan gerelateerd onderwerp een logische keuze.

Mijn eerste gedachte was om een onderzoek te doen naar het onderscheid van de identiteit van Sliedrecht in vergelijking met de andere Drechtsteden gemeenten en de spanningen die zouden kunnen ontstaan bij het intensiveren van de samenwerking. Helaas kwam ik na enkele maanden tot de conclusie dat dit geen haalbaar onderzoek was en ik een andere insteek moest kiezen. Dit betekende dat ik veel tijd besteed had aan literatuuronderzoek en een opzet van een theoretisch concept, wat uiteindelijk voor niets bleek te zijn en ik opnieuw moest beginnen.

Erik Hans Klijn wil ik bedanken voor zijn begeleiding tijdens dit afstudeertraject. Op momenten dat ik vastliep heeft hij mij geholpen om met hernieuwde energie te starten met een nieuwe onderzoeksvraag en een nieuw theoretisch concept. Ook zijn kritische vragen en constructieve feedback hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het eindresultaat van deze scriptie.

Ook Iris Korthagen wil ik bedanken voor de opbouwende en kritische opmerkingen. Hierdoor is het gelukt om de scriptie op een aantal punten te verbeteren.

Ik ben blij en dankbaar dat ik de kracht, gezondheid en doorzettingsvermogen heb ontvangen om werk, studie en gezin te kunnen combineren. Heel in het bijzonder wil ik mijn lieve trouwe steun en toeverlaat Tina bedanken. Je hebt mij in de afgelopen jaren alle ruimte gegeven om te kunnen studeren. Op momenten dat ik de moed dreigde te verliezen, bemoedigde jij mij weer om door te gaan. Ik hoop dat we nu weer meer tijd krijgen om samen leuke dingen te doen.

Ten slotte wil ik mijn fantastische dochters en mede Erasmusstudenten, Joëlle en Janine bedanken voor het meelevende, bemoedigende sms-jes, e-mails en appjes. Ik ben blij dat ik als eerste van ons gezin mag afstuderen. Nu jullie nog!

Laurens Mourik

Groot-Ammers, oktober 2014

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	1
1.1	ONDERWERP	1
1.2	DE KEUZE VAN SLIEDRECHT	3
1.3	ACHTERGROND	3
1.4	PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAAG	4
1.4.1	<i>Doelstelling</i>	4
1.4.2	<i>Centrale vraag en deelvragen</i>	5
1.5	OPBOUW VAN HET RAPPORT	6
1.6	WETENSCHAPPELIJKE EN MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	6
2.	HET THEORETISCH KADER	7
2.1	ONTWIKKELINGEN IN BESLUITVORMING	7
2.2	NETWERKEN	9
2.2.1	<i>Afhankelijkheid</i>	10
2.2.2	<i>Arena's</i>	11
2.2.3	<i>Het rondenmodel</i>	12
2.2.4	<i>Percepties en vertrouwen</i>	14
2.2.5	<i>Strategie</i>	15
2.2.6	<i>Regels</i>	16
2.3	IDENTITEIT	17
2.4	SAMENVATTEND	18
2.5	CONCEPTUEEL MODEL.....	19
3.	ONDERZOEKSOPZET	21
3.1	SELECTEREN VAN DE CASUSSEN	21
3.1.1	<i>Drechtstedelijk Klant Contact Center (DKCC)</i>	21
3.1.2	<i>Regionale Detailhandelsvisie Drechtsteden</i>	21
3.2	OPERATIONALISATIE DEELVRAGEN	22
3.3	METHODE EN DATA-ANALYSE	25
3.4	BETROUWBAARHEID ONDERZOEK.....	25
4.	BESLUITVORMING IN DE DRECHTSTEDEN	27
4.1	INLEIDING.....	27
4.2	ACTOREN IN HET NETWERK DRECHTSTEDEN	27
4.3	DE EIGENHEID VAN SLIEDRECHT	28
4.3.1	<i>Ondernemend en hard werkend</i>	28
4.3.2	<i>Hechte gemeenschap</i>	29
4.3.3	<i>Religieus</i>	30
4.3.4	<i>Onderscheidend van de andere Drechtsteden</i>	30
4.3.5	<i>Conclusies over de eigenheid</i>	32
4.4	ARENA'S BINNEN HET NETWERK VAN DE DRECHTSTEDEN	32
4.5	ANALYSE BESLUITVORMING BINNEN DE DRECHTSTEDEN.....	35
4.5.1	<i>Afhankelijkheid</i>	35
4.5.2	<i>Percepties over de regionale samenwerking</i>	38
4.5.3	<i>Vertrouwen</i>	39
4.5.4	<i>Netwerkregels</i>	40
4.6	CONCLUSIES	43

5. CASUS DRECHTSTEDELIJK KLANT CONTACT CENTRUM (DKCC)	45
5.1 BESCHRIJVING CASUS DKCC	45
5.2 ANALYSE CASUS DKCC	51
5.2.1 <i>Afhankelijkheden</i>	53
5.2.2 <i>Perceptie van het probleem</i>	54
5.2.3 <i>Perceptie van de oplossing</i>	55
5.2.4 <i>Strategie</i>	56
5.3 CONCLUSIES DKCC	58
6. CASUS REGIONALE DETAILHANDELSVISIE DRECHTSTEDEN	60
6.1 BESCHRIJVING VAN DE CASUS REGIONALE DETAILHANDELSVISIE DRECHTSTEDEN.....	60
6.2 ANALYSE CASUS REGIONALE DETAILHANDELSVISIE	65
6.2.1 <i>Afhankelijkheden</i>	66
6.2.2 <i>Percepties</i>	67
6.2.3 <i>Strategieën</i>	68
6.2.4 <i>Conclusies casus Regionale Detailhandelsvisie Drechtsteden</i>	69
7. CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN REFLECTIE	71
7.1 CONCLUSIES	71
7.1.1 <i>Samenvatting conclusies</i>	75
7.2 AANBEVELINGEN	76
7.3 REFLECTIE	79
BRONVERMELDING	81
BIJLAGE 1: LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN	85
BIJLAGE 2: INTERVIEWVRAGEN	87
BIJLAGE 3: DE GEMEENSCHAPPELIJK REGELING DRECHTSTEDEN	91

1. Inleiding

1.1 Onderwerp

De laatste jaren wordt binnen veel (kleinere) gemeenten gesproken over de vraag of de gemeente zelfstandig kan blijven of dat een herindeling onvermijdelijk is. Uit de woordkeuze ‘onvermijdelijk’ kan worden afgeleid dat de keuze voor een herindeling in veel gevallen niet een keuze is waar geheel vrijwillig en enthousiast voor wordt gekozen. Blijkbaar bestaat er een voorkeur om als gemeente zelfstandig te blijven en wordt voor een herindeling ‘gekozen’ wanneer dit van bovenaf wordt opgelegd of dat het gemeentebestuur zelf tot de conclusie komt dat de gemeente te klein is om zelfstandig door te kunnen gaan. Rond de discussie over herindeling ligt vaak de emotie van de controle over zichzelf kwijtraken. Dit vertaalt zich dan in de wens om de eigen identiteit te behouden en daarom te kiezen voor een bestuurlijk zelfstandige gemeente.

Fraanje en Herweijer (2013) stellen dat de weerzin tegen schaalvergroting een ongekende creativiteit heeft losgemaakt in gemeenteland bij het vinden van vormen van samenwerking die wel de beoogde slagkracht van gemeenten versterken, maar tegelijk de voorziene nadelen van schaalvergroting helpen voorkomen.

Dat over de invloed van een gemeentelijke herindeling op het behoud van de eigenheid ook anders kan worden gedacht blijkt uit onderstaand citaat:

“Het idee dat de identiteit van een kern of dorp in gevaar komt door een gemeentelijke herindeling vinden wij een overschatting van de rol van de gemeente. Net alsof de inwoners die de lokale festiviteiten, gebruiken en cultuurkenmerken dragen zich iets aantrekken van de bestuurlijke context. Daar komt bij dat de identiteit van een kern wordt overschat; inwoners zijn niet zo honkvast” (Postma & Gerritse, 2011: 31).

Ook binnen de gemeente Sliedrecht wordt al langere tijd gesproken over de toekomst van de gemeente. De aanleiding om hierover te spreken is ingegeven door het besef dat Sliedrecht te klein is om alle opgaven die op de gemeente afkomen alleen aan te kunnen. Dit betekent dat Sliedrecht de samenwerking met andere gemeenten moet intensiveren of de keuze moet maken om met een of meerdere gemeenten te fuseren. De raad heeft in 2012 gekozen om bestuurlijk zelfstandig te blijven maar wel de intergemeentelijke samenwerking verder te intensiveren. Belangrijkste argumenten om te kiezen voor zelfstandigheid zijn de wens om de eigen identiteit te behouden en de nabijheid van bestuur te waarborgen. Deze keuze impliceert dat Sliedrecht wel wil samenwerken met andere gemeenten maar tegelijkertijd wel invloed wil kunnen blijven uitoefenen om haar eigenheid te behouden.

In het Raadsprogramma Gemeente Sliedrecht 2014 – 2018 is over de regionale samenwerking opgenomen dat het uitgangspunt voor samenwerking met andere besturen de autonomie en de identiteit van Sliedrecht is. Van daar uit zet de raad in op verdere democratisering van de regionale samenwerkingsverbanden. Dit houdt in dat de betrokkenheid en de invloed van de gemeenteraad daarop wordt vergroot! Ook staat in het raadsprogramma dat de raad

vroegtijdig wil discussiëren over regionale thema's die regionaal (gaan) spelen. Bij overgedragen taken is sprake van verlengd lokaal bestuur. De lokale portefeuillehouder is verantwoordelijk en aanspreekbaar. Daarnaast zet de raad in op verdere uitbesteding van uitvoerende werkzaamheden.

Dit onderzoek richt zich op het vinden van een antwoord op de vraag welke spanningen op kunnen treden als gevolg van de keuze die Sliedrecht heeft gemaakt om zelfstandig te blijven maar wel de samenwerking met andere gemeenten wil intensiveren. Oftewel: welke mogelijkheden heeft de gemeente Sliedrecht binnen het samenwerkingsverband van de Drechtsteden om bij een verdergaande samenwerking enerzijds de belangen van Sliedrecht te behartigen, door invloed uit te oefenen op de besluitvorming, en aan de andere kant loyaal mee te werken aan de belangen van de regio?

Binnen het samenwerkingsverband van de Drechtsteden is onderscheid te maken in de samenwerking en besluitvorming die binnen de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) valt en de samenwerking en besluitvorming tussen de Drechtsteden gemeenten die niet vallen onder verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de GRD.

In dit onderzoek wordt in eerste instantie beschreven en geanalyseerd hoe de besluitvorming binnen de GRD is geregeld en welke mogelijkheden een gemeente heeft om invloed uit te oefenen op besluitvorming. Daarnaast wordt ingegaan op hoe de besluitvorming plaatsvindt rondom de samenwerking die buiten de GRD om tot stand komt. Voor het onderzoek zijn twee casussen geselecteerd die gebruikt zijn om te toetsen en te analyseren op welke wijze de gemeente Sliedrecht binnen deze casussen gebruik heeft gemaakt van haar mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de besluitvorming om de lokale belangen te borgen. Bij deze casussen is gekeken naar wat de doelen zijn geweest die de gemeente Sliedrecht heeft beoogd bij het aangaan van deze samenwerking en op welke wijze de gemeente het behoud van identiteit binnen deze casussen heeft vertaald.

In de samenwerking tussen de zes Drechtstedengemeenten is sprake van een vergaande en intensieve samenwerking. Ondanks het feit dat er binnen het netwerk van de GRD veel zaken rondom besluitvorming geformaliseerd zijn, blijkt dat in de praktijk het besluitvormingsproces niet of slechts beperkt via de hiërarchische lijn plaatsvindt. Besluitvorming komt tot stand binnen het netwerk van de zes gemeenten die afhankelijk zijn van elkaar om de eigen doelen te verwezenlijken. De besluitvorming is complex en verloopt vaak moeizaam. Bestuurders zijn erg terughoudend om beslissingen te forceren omdat dit de onderlinge relatie zou kunnen verstoren. Deze manier van besluitvorming heeft veel kenmerken van complexe besluitvorming in netwerken. Daarom is gekozen om in dit onderzoek de besluitvorming te benaderen vanuit het Network Governance perspectief. Door vanuit dit perspectief naar de besluitvorming te kijken, is het mogelijk om de complexe besluitvorming op een gestructureerde wijze te analyseren. Vanuit deze theoretische benadering wordt in dit onderzoek gezocht naar verklaringen voor het verloop van de besluitvormingsprocessen binnen de Drechtsteden.

1.2 De keuze van Sliedrecht

In 2012 is in de raad van Sliedrecht gesproken over de toekomst van de gemeente. Uit de gesprekken in de raad over de toekomst van Sliedrecht kwam naar voren dat de raad er van overtuigd is dat Sliedrecht te klein is om zelfstandig antwoord te geven op alle vraagstukken en opgaven die spelen of die op de gemeente afkomen. In de gesprekken met de raad over de toekomst van de gemeente zijn de volgende scenario's aan de orde geweest:

1. Bestuurlijk zelfstandig, Sliedrecht blijft zoals het is.
2. Sliedrecht zelfstandig maar met een ambtelijke organisatie waarbij regievoeren de overwegende werkwijze is.
3. Een bestuurlijke fusie/herindeling van twee of meer gemeenten tot een nieuwe gemeente.
4. Sliedrecht als onderdeel van de Drechtstad

De gemeenteraad van Sliedrecht heeft in 2012 het besluit genomen om te kiezen voor scenario 2. Dit betekent dat Sliedrecht een zelfstandige gemeente blijft waarbij regievoeren de overwegende werkwijze is. De argumenten en randvoorwaarden bij deze keuze zijn dat de identiteit van de Sliedrechtse samenleving behouden moet blijven, waar mogelijk versterkt dient te worden en de korte afstand die nu ervaren wordt tussen bestuur / ambtenaren en de samenleving gewaarborgd moet worden.

1.3 Achtergrond

De gemeente Sliedrecht maakt onderdeel uit van de Drechtsteden. De Drechtsteden is een samenwerkingsverband (in de vorm van een gemeenschappelijke regeling) tussen zes gemeenten, te weten Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht, Zwijndrecht, Alblasterdam en Hendrik-Ido-Ambacht.

De totstandkoming van het samenwerkingsverband Drechtsteden kent een lange voorgeschiedenis. Een historisch en geografisch kenmerk van de zes steden, die samen Netwerkstad Drechtsteden vormen, is de verbondenheid met water. De naam 'Drecht' duidt op een doorwaadbare plek in de rivier. De Drechtsteden grenzen aan de oevers van de rivieren Beneden Merwede en de Oude en de Nieuwe Maas. Deze rivieren waren reeds in de dertiende en veertiende eeuw al van belang voor de Hollandse handel en droegen daarmee economisch bij aan de welvaart van dit gebied (Laar, 2010: 99). Dit samenwerkingsverband, officieel genaamd Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD), bestaat sinds 8 maart 2006, waarvan het hoogste bestuursorgaan de Drechtraad is. De zes gemeenten hebben samen ongeveer 265.000 inwoners en beslaan een oppervlakte van bijna 17.000 hectare.

Gemeente	Inwoneraantal
Alblasserdam	19014
Dordrecht	118480
Hendrik-Ido-Ambacht	26897
Papendrecht	31853
Sliedrecht	24051
Zwijndrecht	44404
Totaal	264699

Tabel 1.1 Inwoner aantallen deelnemende gemeenten Drechtsteden

De zes Drechtsteden liggen verdeeld over de zuidwestelijke Alblasserwaard (Alblasserdam, Papendrecht en Sliedrecht), het Eiland van Dordrecht (Dordrecht) en de Zwijndrechtse Waard (Hendrik-Ido-Ambacht en Zwijndrecht).

De gemeenten werken samen op het gebied van o.a. bereikbaarheid, economie, ruimtelijke ontwikkeling en sport en cultuur. Het samenwerkingsverband omvat daarnaast onder meer een gezamenlijke Sociale Dienst en een Shared Service Centrum waarin ondersteunde taken zijn ondergebracht.

De zes gemeenten hebben uitgesproken bestuurlijk zelfstandig te willen blijven. Wel is uitgesproken om te onderzoeken waar samenwerking en/of samenvoeging van onderdelen van de ambtelijke organisatie voordelen op kan leveren. De aanleiding om te kiezen voor samenwerking is gebaseerd op de veronderstelling dat de gemeenten te klein zijn om alle opgaven die de gemeenten hebben of gaan krijgen zelfstandig uit te voeren.

1.4 Probleemstelling en onderzoeksvraag

Voor de raad van de gemeente Sliedrecht waren de argumenten om te kiezen voor bestuurlijke zelfstandigheid het behouden van de eigen identiteit en de korte afstand die nu ervaren wordt tussen bestuur / ambtenaren en de samenleving te waarborgen.

De veronderstelling bij dit onderzoek is dat er een spanningsveld bestaat tussen de wens om zelfstandig te blijven om de eigen identiteit te behouden en gelijktijdig te kiezen voor een verdergaande samenwerking. Wanneer vanuit bestuurlijk perspectief gekozen wordt om de intergemeentelijke samenwerking te intensiveren zal dit een effect, verondersteld wordt een beperking, hebben op de mogelijkheden van de gemeente Sliedrecht om invloed uit te kunnen oefenen op de besluitvorming. Wat betekent dit dan voor de keuzes die de gemeente Sliedrecht moet maken over toekomstige verdergaande samenwerking?

1.4.1 Doelstelling

Het onderzoek is er op gericht om inzicht te geven in het besluitvormingsproces van de intergemeentelijke samenwerking binnen de Drechtsteden. Waarbij voornamelijk gezocht wordt naar de mogelijkheden die Sliedrecht heeft om invloed uit te oefenen op het regionale besluitvormingsproces. Doelstelling van het onderzoek is om een strategisch advies uit te

brengen over hoe Sliedrecht zich het beste kan manifesteren in het samenwerkingsproces om enerzijds loyaal mee te werken aan regionale beleidsvorming en anderzijds er voor te zorgen dat de belangen van Sliedrecht, om de eigenheid en de identiteit van Sliedrecht te behouden, gewaarborgd blijven. De uitkomsten van het onderzoek kunnen daarom een hulpmiddel zijn bij het maken van toekomstige keuzes voor samenwerking op nieuwe beleidsterreinen.

1.4.2 Centrale vraag en deelvragen

Het voorgaande leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

Centrale vraag:

Wat zijn de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces binnen het samenwerkingsverband van de Drechtsteden en op welke wijze maakt Sliedrecht gebruik van haar formele en feitelijke mogelijkheden om haar eigen belangen te behartigen en heeft dit bij de onderzochte casussen voor Sliedrecht tot een bevredigende uitkomst geleid?

Deelvragen:

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zal eerst een aantal deelvragen worden beantwoord. De eerste twee deelvragen zijn erop gericht om een antwoord te vinden op hoe het besluitvormingsproces is ingericht, zodat inzicht ontstaat in hoe het proces verloopt, wie er bij betrokken zijn en welke formele procedures en regels er zijn.

1. *Op welke wijze is het besluitvormingsproces binnen de Drechtsteden vormgegeven?*
 - *Welke actoren zijn bij de besluitvorming betrokken?*
 - *Wat zijn de rollen en bevoegdheden van de actoren?*
 - *Welke procedures en regels zijn vastgelegd*

In het onderzoek worden enkele praktijkcasussen geanalyseerd. Bij de analyse van deze casussen wordt vooral ingezoomd op de wijze waarop Sliedrecht invloed heeft uitgeoefend op de uitkomsten van het beleid. De volgende deelvragen zullen voor de geselecteerde casussen worden beantwoord:

2. *Hoe ziet het netwerk van actoren in het besluitvormingsproces eruit?*
 - *Wat waren de percepties van de diverse actoren?*
 - *Hoe waren de onderlinge afhankelijkheden van de betrokken actoren?*
3. *Wat waren voor Sliedrecht belangrijke waarden of doelen en welke strategie heeft Sliedrecht gehanteerd om in het besluitvormingsproces op te komen voor haar eigen belangen?*

-
4. *Wat blijkt voor de gemeente Sliedrecht de strategische operationalisatie van de eigen identiteit uit de gevolgde strategieën?*
 5. *Hoe heeft Sliedrecht gebruik gemaakt van haar mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de besluitvorming en wat zijn de effecten op de uitkomsten van het beleid?*

Na de beantwoording van de deelvragen kan een antwoord worden gegeven op de centrale vraag. Doelstelling van het onderzoek is om een advies uit te brengen waar de gemeente Sliedrecht bij keuzes voor een verdergaande samenwerking rekening mee dient te houden.

1.5 Opbouw van het rapport

Het onderzoek is erop gericht om een antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag. In hoofdstuk 1 wordt stilgestaan bij de onderzoeksvraag en de achtergrond.

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader beschreven. Aan de hand van deze concepten is een conceptueel model ontwikkeld dat gebruikt wordt om een analyse uit te voeren op de beïnvloedingsmogelijkheden op de besluitvorming. In hoofdstuk 3 wordt het conceptueel model geoperationaliseerd. Er wordt beschreven op welke wijze de variabelen uit het conceptuele model worden gedefinieerd en onderzocht. In hoofdstuk 4 wordt de besluitvorming binnen de Drechtsteden beschreven en geanalyseerd. In de hoofdstukken 5 en 6 worden de casussen beschreven en geanalyseerd. De casussen zijn in het onderzoek gebruikt om te onderzoeken hoe de gemeente Sliedrecht gebruik heeft gemaakt van haar mogelijkheden om haar eigen belangen te behartigen. Ten slotte worden in Hoofdstuk 7 de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek beschreven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte reflectie op het onderzoek.

1.6 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Uit literatuur onderzoek blijkt dat veel onderzoek is gedaan naar intergemeentelijke samenwerking. Vrijwel alle onderzoeken zijn gericht op de effectiviteit van de samenwerking. Ik heb geen onderzoeken gevonden waarin is onderzocht of de argumenten om te kiezen voor zelfstandigheid, en niet voor een gemeentelijke herindeling, bij een intensieve intergemeentelijke samenwerking in de praktijk ook voldoende geborgd zijn. Met dit onderzoek hoop ik een bijdrage te kunnen leveren aan het vergroten van het inzicht over de spanningen die op kunnen treden bij een verdergaande intergemeentelijke samenwerking. Daarnaast kan dit onderzoek een bijdrage leveren om bij het maken van keuzes voor verdergaande samenwerking te borgen dat aspecten die als argument gebruikt zijn om te kiezen voor samenwerking en niet voor een fusie voldoende geborgd zijn.

2. Het theoretisch kader

2.1 *Ontwikkelingen in besluitvorming*

Tot aan het einde van de 19^e eeuw was de taakstelling van de overheid beperkt, er was een duidelijke scheiding tussen publieke en private partijen, de ministeriele verantwoordelijkheid was helder en de diversiteit aan actoren in beleidsvraagstukken was gering. De complexiteit van besluitvormingsprocessen was, in vergelijking met nu, veel beperkter. Tegenwoordig is sprake van een grote verwevenheid van publieke en private partijen, maar ook van een verwevenheid tussen publieke partijen onderling.

Het klassieke antwoord om sturing te geven aan besluitvorming bij complexe beleidsvraagstukken verliep in eerste instantie door sturing te geven door middel van wetgeving, door het primaat van de politiek en door de problemen sterk rationeel te benaderen. Door zoveel mogelijk informatie, kennis en data te verzamelen wordt het probleem geobjectiveerd (Koppenjan en Klijn, 2004:95). Door toename van de complexiteit van de beleidsvraagstukken en de verwevenheid voldeed de klassieke manier van besluitvorming in veel gevallen niet meer. Kenmerkend voor complexe beleidsvraagstukken is de aanwezigheid van veel actoren die elk hun eigen belang vertegenwoordigen en het beleidsvraagstuk vanuit hun eigen referentiekader benaderen. Het referentiekader bestaat niet alleen uit rationele opvattingen, maar betreft ook gevoelens en emotie. Dit zorgt ervoor dat reacties van actoren niet altijd rationeel te beredeneren zijn. Op dit punt schiet de klassieke benadering tekort. De klassieke benadering negeert de aanwezigheid van gevoelens en emotie in het besluitvormingsproces. Daarmee negeert de klassieke benadering ook het handelen van de actoren, welke naar aanleiding van deze gevoelens en emoties kunnen optreden. Als reactie op het niet functioneren van het klassieke sturingsmechanisme zijn er twee dominante sturingsopvattingen te onderscheiden: New Public Management en Governance. In de benadering van New Public Management wordt de complexiteit zoveel mogelijk genegeerd. De oplossing wordt gezocht in het stellen van randvoorwaarden, performance indicatoren, input eisen en monitoring. Bij de Governance benadering wordt de complexiteit van het besluitvormingsproces geaccepteerd en wordt gezocht hoe de complexiteit gemanaged kan worden (Koppenjan en Klijn, 2004:99).

Afgelopen decennia is de omgeving waarin organisaties opereren complexer geworden. Een hoge dichtheid en variëteit in organisatie netwerken karakteriseren de samenleving.

Organisaties kunnen hun taken niet langer alleen uitvoeren en hebben elkaar nodig. Hierdoor heeft hiërarchie als organisatieprincipe haar betekenis verloren (Koppenjan en Klijn, 2004).

De steeds complexer wordende samenleving wordt door Koppenjan en Klijn als volgt gekarakteriseerd (Koppenjan en Klijn, 2004:3-6):

- Toename van verwevenheid tussen organisaties, door de toename van specialismen en de spreiding van kennis en middelen over veel verschillende organisaties in de samenleving.
- Wegvallen van de grenzen en globalisering.

-
- Chaotische, rommelige omgeving en samenleving. Overheden en bedrijven moeten inspelen op en rekening houden met de sociale omgeving. De burgers en belangenorganisaties willen invloed uitoefenen op de overheid. Men weet wat de overheid allemaal doet. Tel daar de huidige mediahype en aandacht voor de overheid en politiek bij op en het wordt duidelijk dat het in dit tijdperk onmogelijk is om je als overheid af te zonderen voor de invloeden vanuit de samenleving.
 - Pluriformiteit van waarden en belangen door het verdwijnen van zuilen in de samenleving. Mensen zijn veel zelfstandiger en eigenzinniger en kiezen niet snel meer voor gemeenschappelijke waarden in groepsverband neergelegd, zoals je vroeger bijna automatisch (net als je ouders of vrienden) lid was van een bepaalde kerk en politieke partij.
 - Door horizontale netwerken veranderen hiërarchische relaties. De autoriteit van de overheid neemt af en er wordt meer onderhandeld met groepen. Partijen worden gestimuleerd om doelen te realiseren, met of zonder de overheid.
 - Nieuwe onzekerheden en risico's door ontwikkeling van kennis en technologie.

Deze ontwikkeling is ook zichtbaar in de samenwerkingsvormen tussen gemeenten. Gemeenten gaan steeds intensiever samenwerken op allerlei gebieden om de maatschappelijke vraagstukken het hoofd te kunnen bieden. Het is noodzakelijk geworden dat overheden van verschillende schaal (rijk, provincies, gemeenten) grensoverschrijdend te werk gaan en bestuurlijk samenwerken. Door deze samenwerking ontstaan complexe inter-organisatorische (beleids)netwerken (Teisman, 1992).

Het samenwerkingsverband van de Drechtsteden is een voorbeeld van een vergaande en intensieve samenwerking tussen zes gemeenten. Onderscheid kan worden gemaakt tussen taken die de gemeente heeft overgedragen aan de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) en beleidsvelden waar de gemeenten samenwerken, maar die (nog) niet zijn ondergebracht in de GRD. De GRD heeft verschillende dochterorganisaties die zich specifiek richten op de uitvoering van één of enkele van die taken:

- Bureau Drechtsteden;
- Gemeentebelasting Drechtsteden
- Ingenieursbureau Drechtsteden
- Onderzoekcentrum Drechtsteden
- Servicecentrum Drechtsteden
- Dienst Drechtsteden.

De economische groei, de leefbaarheid en de bereikbaarheid van de hele regio zijn onderwerpen die de gemeenten samen organiseren. Voor deze laatste categorie is de besluitvorming complex. Gemeenten kunnen niet meer zelfstandig besluiten nemen, maar zijn afhankelijk van andere gemeenten. Het gevolg is dat niet langer sprake is van een hiërarchische besluitvorming maar besluitvorming vindt plaats tussen horizontale relaties

binnen het netwerk van gemeenten. Wanneer sprake is van tegengestelde belangen is veel overleg en afstemming nodig om te komen tot een besluit.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste verschillen weergegeven tussen de kenmerken van het besluitvorming binnen het klassieke hiërarchische model en besluitvorming binnen een netwerk.

Hiërarchie	Netwerk
Uniformiteit	Pluriformiteit
Eenzijdige afhankelijkheden	Wederzijdse afhankelijkheden
Openheid/ontvankelijkheid voor hiërarchische signalen	Geslotenheid voor hiërarchische signalen
Stabiliteit	Dynamiek
Regelmatig en volgtijdelijk	Onregelmatig en geen duidelijke opsomming van activiteiten
Fasen (proces)	Rondes (proces)
Actoren zijn stabiel	Actoren treden in en uit
Een arena: proces (project) heeft duidelijk begin en eindpunt	Meer arena's: geen geïsoleerd begin en eindpunt
Inhoud probleem stabiel	Inhoud probleem verschuift en verandert
Prikkel om problematiek als gestructureerd te beschouwen	Prikkel om problematiek als ongestructureerd te beschouwen
Consistentie en voorspelbaarheid	Meebewegen en onvoorspelbaarheid

Tabel 2.1 vergelijking kenmerken en besluitvorming in hiërarchie en netwerk (De Bruijn et. al. 2011)

De samenwerking tussen de gemeenten binnen de Drechtsteden heeft veel overeenkomsten met besluitvorming binnen een netwerk. Er is sprake van meerdere actoren die elk hun eigen doelen hebben. Voor het realiseren van deze doelen zijn ze afhankelijk van elkaar. Er is geen hiërarchische sturing en besluitvorming. Omdat gemeenten niet gemakkelijk toe of uit kunnen treden is er sprake van een gesloten netwerk. Voor dit onderzoek is daarom gekozen om de besluitvorming binnen de Drechtsteden te benaderen vanuit het perspectief van besluitvorming in netwerken. In de volgende paragrafen wordt het concept van netwerken verder uitgewerkt.

2.2 Netwerken

Netwerken in deze netwerksamenleving kun je definiëren als 'min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich vormen rondom beleidsproblemen (...) die hun vorm krijgen, zich in stand houden en veranderen door een serie van spellen' (Koppenjan en Klijn, 2004: 70/71). De reden waarom partijen samenwerking zoeken ligt in het feit dat sprake is van onderlinge afhankelijkheid. Om de eigen doelen te verwezenlijken, moet gebruik worden gemaakt van middelen van anderen (Koppenjan en Klijn, 2004: 10). Bij wederzijdse afhankelijkheden zijn verschillende partijen bij de besluitvorming betrokken. Besluitvorming vindt niet plaats via een hiërarchische lijn maar in een netwerk. In een hiërarchische structuur is er afhankelijkheid van een bovengeschikte en kan hiërarchisch worden gestuurd. In een netwerk is er afhankelijkheid tussen actoren, en dient er horizontaal gestuurd te worden. De verschillende partijen kunnen immers niet de eigen doelen realiseren zonder medewerking van de ander. Ze hebben echter meestal

verschillende belangen en kunnen onderling (sterk) verschillen, waardoor de samenwerking en de gezamenlijke besluitvorming wordt bemoeilijkt.

In een netwerk heeft hiërarchische sturing weinig kans van slagen. Een bestuurder die via command and control een project wil realiseren, lijkt daadkrachtig, maar beschikt meestal niet over de kennis en de macht om de eigen opvattingen te realiseren en roept dus vooral veel verzet op in het netwerk. Andere partijen hebben de mogelijkheid om zijn project te blokkeren, te vertragen of te wijzigen. Hiërarchische sturing kan hiermee sterk contraproductief zijn: de bestuurder lijkt daadkrachtig, maar creëert slechts weerstand. Hoe meer hiërarchie er is, des te sterker het verzet zal zijn in een netwerk. Doelen worden niet gehaald en plannings niet gerealiseerd.” (De Bruin et al, 2004: 25)

2.2.1 Afhankelijkheid

Bij de besluitvorming rondom complexe beleidsvraagstukken binnen netwerken zijn meerdere actoren betrokken bij het besluitvormingsproces. Kenmerkend is dat de actoren in een netwerk afhankelijk zijn van elkaar. Het risico bestaat dat een partij in de verleiding kan komen om andere partijen die van haar afhankelijk zijn uit te buiten. De zogenaamde hit-and-runstrategie. Omdat binnen een netwerk vaak sprake is van een repetitief karakter zullen andere partijen binnen het netwerk zich tegen de partij keren die kiest voor de hit-and-runstrategie (Bruijn et. al. 2011:28). De wederzijdse afhankelijkheid zorgt er voor dat er sprake is van een zekere stabiliteit binnen het netwerk. De actoren binnen een netwerk kunnen individuen, groepen of organisaties zijn van zowel publieke als private aard. De actoren zijn met elkaar verbonden omdat elke actor beschikt over bronnen die belangrijk zijn voor andere actoren, zodat de andere actoren ook hun doelen kunnen bereiken. Met ‘bron’ wordt bedoeld, de middelen die nodig zijn om de, vanuit het perspectief van een actor, gewenste oplossing te realiseren. Het gaat om de beschikbaarheid van mogelijkheden en middelen om een bijdrage te leveren aan de realisatie van de oplossing. Maar ook om de beschikbaarheid van middelen die kunnen worden ingezet om de beoogde oplossing te verhinderen of te vertragen. Dit kan door gebruik te maken van wettelijke middelen zoals beroep en bezwaar, maar ook door het bewerken van de publieke opinie door gebruik te maken van de media. Daarnaast kunnen actoren vetomacht hebben. Met vetomacht hebben de actoren de mogelijkheid om een oplossing volledig te blokkeren (Koppenjan en Klijn 2004:47).

In onderstaande tabel is weergegeven op welke wijze actoren van elkaar afhankelijk kunnen zijn. Afhankelijkheid tussen actoren kan worden beoordeeld aan de hand van twee indicatoren; de vervangbaarheid van de bron en de mate van belangrijkheid van de bron.

		Vervangbaarheid van de bron	
		Hoog	Laag
Mate van belangrijkheid van de bron	Groot	Lage afhankelijkheid 1	Hoge afhankelijkheid 3
	Klein	Onafhankelijk 2	Lage Afhankelijkheid 4

Tabel 2.2 Typologie van afhankelijkheden van relaties tussen actoren (Koppenjan en Klijn; 2004)

Naast de eerder genoemde hit-and-runstrategie bestaat het risico dat de besluitvorming binnen een netwerk stroperig verloopt. Een actor kan nagaan van welke partijen zij afhankelijk is en vervolgens zo veel mogelijk rekening gaan houden met deze afhankelijkheid. Het uitzoeken van de posities van de andere actoren kan veel tijd kosten (Bruijn et.al. 2011: 28). Een ander risico is dat de wederzijdse afhankelijkheid leidt tot een armoedige inhoudelijke besluitvorming omdat de besluitvorming voor een belangrijk deel het resultaat is van de machtsverhoudingen binnen het netwerk. Wanneer aan veel verschillende belangen recht moet worden gedaan bestaat de kans dat het resultaat een grauw compromis is, waar geen van de actoren enthousiast over is. Het feit dat actoren van elkaar afhankelijk zijn kan resulteren in gematigd gedrag van ten opzichte van elkaar. Omdat ze afhankelijk zijn van elkaar zullen zij zich tegenover elkaar enigszins coöperatief moeten gedragen (Bruijn et.al. 2011:29).

De wederzijdse afhankelijkheid van actoren kan als voordeel hebben dat de besluitvorming inhoudelijk verrijkt wordt. Doordat partijen met verschillende belangen en meerdere expertises met elkaar op zoek gaan naar een beste oplossing bestaat de kans dat het besluit dat uiteindelijk genomen wordt rijker en inhoudsvoller is dan wanneer het besluit door één partij genomen zou zijn.

2.2.2 Arena's

De besluitvorming rondom complexe problemen vindt plaats in een arena waar actoren hun strategieën uitvoeren (Koppenjan en Klijn, 2004: 50). Een arena is een moment of plek waar verschillende actoren bij elkaar komen op basis van hun visie: een verzameling van actoren rondom een bepaald beleidsprobleem waar een proces van onderhandeling, compromis- en consensusvorming plaatsvindt, als resultaat van strategisch gedrag van actoren en degene die het proces managet. In een arena worden beslissingen genomen over een bepaald beleidsprobleem. Een arena kan bijvoorbeeld een overlegsituatie zijn. De combinaties van strategieën van actoren in een arena wordt in de literatuur ook wel 'spel of speltype' genoemd (Koppenjan en Klijn, 2004: 50).

De diversiteit aan arena's maakt het beïnvloeden van en sturing op het besluitvormingsproces, door een centrale actor, erg moeilijk. Er is namelijk geen centrale actor die in alle arena's vertegenwoordigd is. Daarnaast beïnvloed besluitvorming in de ene arena de besluitvorming in de andere arena's. Actoren hebben hier niet volledig invloed op, omdat ze vaak niet in alle arena's zitting hebben (Koppenjan en Klijn, 2004:56). De diversiteit aan arena's, met elk hun eigen actoren en elk hun eigen agenda, zorgt voor een complexiteit die van invloed is op de snelheid waarmee het besluitvormingsproces verloopt. Hoe meer actoren met diverse belangen, hoe meer arena's er zullen zijn en hoe lastiger het besluitvormingsproces naar verwachting is.

2.2.3 Het rondenmodel

Zoals hiervoor beschreven, is besluitvorming binnen een netwerk complex. Door het ontbreken van een strak omlind besluitvormingsproces is het verloop van het besluitvormingsproces moeilijk te voorspellen. Om de complexe besluitvorming te analyseren wordt binnen dit onderzoek gebruik gemaakt van het rondenmodel van Teisman.

Het rondenmodel is in 1992 geïntroduceerd door Teisman (1992). Dit model is gericht op de analyse van complexe besluitvormingsprocessen. Het rondenmodel richt zich op interactie en besluitvorming tussen actoren. Het gaat er van uit dat de netwerksamenleving als geheel, en de overheid in het bijzonder, gefragmenteerd is. Het gevolg hiervan is dat de vertegenwoordiging van publieke belangen verdeeld is over de verschillende delen van de overheid en organisaties buiten de overheid.

Een besluitvormingsproces eindigt in een 'definitief' besluit wat tot stand is gekomen door de optelsom van eerdere besluiten die in de diverse arena's en in de achtereenvolgende rondes zijn genomen.

Besluitvormingsprocessen ontwikkelen zich door een serie van achtereenvolgende beslissingen over de aard en inhoud van een beleidsvraagstuk en over een oplossing voor het beleidsvraagstuk. Hierbij gaat het dus om 'inhoudelijke' beslissingen over het beleidsvraagstuk. Het besluitvormingsproces ontwikkelt zich ook door een serie van beslissingen die gaan over de manier waarop het besluitvormingsproces wordt ingericht. Hierbij gaat het om 'proces' beslissingen. Omdat er niet één centrale actor is die alles zelf kan beslissen, ontwikkelt het 'definitieve' besluit zich middels een besluitvormingsproces dat gekenmerkt wordt door een reeks van kleinere beslissingen. Deze getrapte vorm van beslissen komt onder andere tot stand doordat actoren in Governance netwerken niet over het volledige mandaat beschikken om alles zelfstandig te besluiten, maar ook omdat ze niet over alle middelen beschikken om het beleidsvraagstuk zelfstandig op te lossen. Daarnaast is aan het begin van het besluitvormingsproces de oplossing voor het beleidsvraagstuk nog niet uitgekristalliseerd. De oplossing moet zich gaandeweg het proces ontwikkelen.

Besluitvorming komt tot stand via verschillende rondes. Een ronde begint met een beleidsvraagstuk van een van de actoren. Dit beleidsvraagstuk is tevens van belang voor andere actoren, waardoor deze andere actoren bij het beleidsvraagstuk betrokken raken. Door de betrokken actoren, met elk hun eigen belang, ontstaat een situatie van discussiëren en onderhandelen over de oplossing voor het beleidsvraagstuk. Via diverse rondes worden gezamenlijke belangen gevormd en vindt overeenstemming plaats tussen de actoren. Overeenstemming ontstaat echter niet zonder impasses. Door conflicten kan het besluitvormingsproces beëindigen, maar het kan ook voor een doorbraak zorgen. Elke ronde eindigt met een zogenaamde cruciale beslissing, waarmee de volgende ronde kan worden ingegaan (Koppenjan en Klijn, 2004:59-61).

De cruciale beslissingen waarmee een ronde wordt afgesloten kunnen resulteren in drie type uitkomsten (Koppenjan en Klijn, 2004: 61/63):

1. **Inhoudelijke uitkomsten**

Inhoudelijke uitkomsten kunnen verschillende vormen hebben:

- oplossingen zijn niet behaald en het probleem is niet opgelost, ook wel non decision making
- eenzijdige maatregelen, die weinig actoren tevreden stellen
- wederzijdse acties waarbij actoren hun oplossingen coördineren of integreren. Deze kan opgedeeld worden in (a) compromis door package deals en (b) doelvervlochtening, een oplossing waarmee de doelen van beide partijen bereikt kunnen worden.

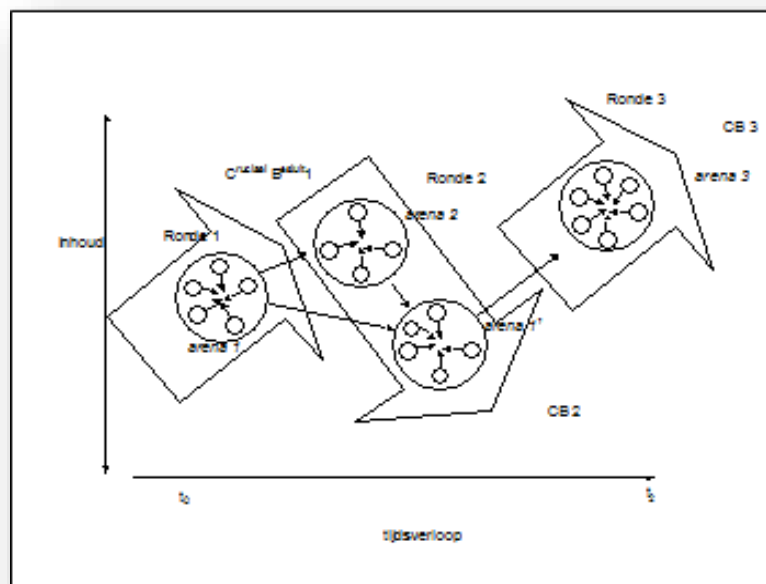
2. **Uitkomsten op procesniveau**

De relaties tussen betrokken partijen. Dit heeft invloed op toekomstige spellen.

3. **Institutionele uitkomsten**

Beleids spelen kunnen leiden tot de creatie of verandering van relaties, wederzijdse oriëntaties en percepties en gedeelde taal. Onder invloed van beleidsspelen worden deze relaties verder gevormd of veranderd.

In onderstaand model is het besluitvormingsproces aan de hand van rondes weergegeven. De pijlen geven de richting aan waarin de inhoud van het beleidsvraagstuk zich ontwikkelt. Zoals uit het figuur blijkt, kan de inhoud per ronde veranderen. Daarnaast geven de pijlen de lengte van een bepaalde ronde weer. Per ronde zijn diverse actoren in verschillende arena's actief. Beslissingen uit de ene arena beïnvloeden de andere arena.



Figuur 2.1 Rondes beleidspel (bron: Koppenjan, en Klijn (2004))

2.2.4. Percepties en vertrouwen

In het voorgaande is beschreven dat bij een complexe besluitvorming sprake is van verschillende type beleidsvraagstukken die opgelost moeten worden door diverse actoren die elk hun eigen belangen hebben. De actoren zijn van elkaar afhankelijk om dit belang te realiseren. Het beleidsspel speelt zich af in verschillende arena's waar de actoren elkaar treffen en het besluitvormingsproces speelt zich af in meerdere rondes. Omdat niet alle actoren dezelfde belangen hebben zorgt dit er voor dat sprake is van een complex proces. Eerder is al beschreven dat de onderlinge afhankelijkheid een belangrijke rol speelt bij het samenwerken binnen een netwerk. Naast onderlinge afhankelijkheid spelen ook de verschillen in percepties van actoren over de probleemdefinitie en de oplossingsrichting een belangrijke rol. Hoe groter de overeenstemming is in de perceptie tussen de verschillende actoren hoe sneller besluitvorming tot stand kan komen. Ook het onderling vertrouwen tussen actoren is een bepalende factor voor de samenwerking.

Percepties

In de samenwerking rondom beleidsvraagstukken is het niet vanzelfsprekend dat de actoren dezelfde percepties hebben over: het probleem, de beoogde oplossing, elkaar of over de ontwikkelingen in de omgeving. Geprobeerd moet worden om het verschil in ideeën te overbruggen. Want anders is er een groot risico dat dit leidt tot misvattingen en conflicten (Koppenjan en Klijn 2004:31).

Actoren kunnen verschillende percepties hebben van het beleidsvraagstuk (Koppenjan en Klijn 2004: 48). Op basis van de ideeën die de actoren hebben wordt de strategie bepaald. Percepties zijn de ideeën die de betreffende actor heeft over:

- *Problemen*: actoren hebben verschillende ideeën over de aard van het probleem, de urgentie en de betekenis van het probleem
- *Oplossingen*: verschillende actoren zien vaak verschillende oplossingen, gebaseerd op de voor- en nadelen vanuit het eigen perspectief
- *Andere actoren*: actoren kunnen op verschillende manieren kijken naar andere actoren in de omgeving.
- *Ontwikkelingen in de omgeving*: actoren kunnen ontwikkelingen in de omgeving op verschillende manieren beoordelen en waarderen.

Over het algemeen blijkt dat hoe kleiner de verschillen in percepties tussen de diverse actoren zijn, hoe groter de kans is dat besluitvorming voortvarend tot stand komt.

Vertrouwen

Een ander belangrijk aspect dat invloed heeft op het besluitvormingsproces is het onderlinge vertrouwen dat partijen in elkaar hebben. Het is lang niet altijd duidelijk wat vertrouwen nu eigenlijk is en waarop vertrouwen gebaseerd is. Het vertrouwen van de ene actor in de andere actor is een perceptie die de betreffende actor heeft over de andere actor. Klijn, Steijn en

Edelenbos (2010: 196) benoemen een drietal kenmerken die invloed hebben op het vertrouwen van een actor in een andere actor:

1. Het idee dat men heeft over de intenties van de andere actor.
2. Geen opportunistisch gedrag
3. De andere actor erkent jouw belang en wil hier rekening mee houden.

Vertrouwen creëert waardevolle interactie en samenwerking en het vermindert onzekerheid over het handelen van andere actoren (Koppenjan en Klijn: 2004:84-85). In onzekere en onoverzichtelijke situaties zorgt onderling vertrouwen tussen de actoren ervoor dat gezamenlijk gezocht kan worden naar het vinden van oplossingen. Wanneer het onderlinge vertrouwen niet aanwezig is zullen actoren zich niet gemakkelijk kwetsbaar opstellen omdat het risico bestaat dat de ene actor gebruik maakt van de kwetsbaarheid van de ander. Door vertrouwen ontstaat samenwerking en dit kan zorgen voor een omgeving waarin het mogelijk is om tot passende oplossingen voor betreffende beleidsvraagstukken te komen (Koppenjan en Klijn:2004:230). Daarnaast reduceert vertrouwen de onzekerheden over het gedrag van andere actoren. Duidelijk mag zijn dat vertrouwen een positieve invloed heeft op de samenwerking tussen actoren binnen een netwerk. De voordelen zijn:

- Het reduceert de transactiekosten, het vermindert risico's en het fungeert als een soort contract.
- Verbeteren van investeringen en stabiliteit in relaties; samen kunnen betere onderzoeken worden opgepakt die ook nog eens voordeliger zijn. Als er meer vertrouwen is zijn actoren meer bereid om de risico's en onzekerheden met betrekking tot het onderzoek aan te gaan.
- Stimuleren van leren en de uitwisseling van kennis; vertrouwen in netwerken bevordert de uitwisseling van kennis en leren.
- Stimuleren van innovatie; vertrouwen kan innovatie bevorderen, omdat het onzekerheid over opportunistisch gedrag vermindert.

2.2.5 Strategie

Het type probleem, aantal actoren, onderlinge afhankelijkheid, diversiteit van percepties en het onderlinge vertrouwen hebben invloed op de manier waarop actoren in het netwerk handelen. Hoe groter de tegenstellingen tussen de diverse actoren, hoe minder voorspelbaar het handelen van de actoren en hoe groter de onzekerheid is over het verloop van het besluitvormingsproces.

De manier waarop de actoren met deze onzekerheid omgaan, heeft invloed op het verloop van het besluitvormingsproces. Door het kiezen van een juiste strategie kunnen actoren invloed uitoefenen op het verloop en de uitkomsten van het proces.

Een strategie is de handeling of intentie voor een handeling door een actor bedoeld om het gedrag van andere actoren te beïnvloeden, de inhoud van het beleidsvraagstuk te beïnvloeden en/of de ontwikkeling van het besluitvormingsproces te beïnvloeden (Koppenjan en Klijn:2004:47).

De verschillen in percepties over de problemen en de oplossingen van het probleem, het onderlinge vertrouwen of het ontbreken van het vertrouwen en de mate van wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren zijn van invloed op de strategie die een actor zal hanteren. In de contacten met andere actoren zullen de actoren, die het spel beheersen, handelen op een manier waarmee zij hun doel kunnen realiseren.

De strategie die actoren kiezen wordt bepaald door de mate waarin actoren afhankelijk zijn van andere actoren. Een actor die afhankelijk is van een andere actor zal in de regel een strategie kiezen die meer gericht is op samenwerking. Er kunnen een vijftal verschillende strategieën worden onderscheiden (Koppenjan en Klijn, 2004: 49).

1. *Go-alone strategie*: een actor heeft een oplossing voor het probleem en probeert dit volgens zijn wensen te realiseren. Het resultaat van deze strategie is dat het weerstand oproept bij andere partijen.
2. *Conflict strategie*: deze strategie is er op gericht om de oplossing van een andere actor te voorkomen of te blokkeren.
3. *Ontwijkende strategie*: partijen vermijden niet een specifieke oplossing, maar hebben een passieve houding of vermijden het conflict.
4. *Coöperatieve strategie*: partijen erkennen elkaars afhankelijkheid. De strategie is er op gericht om andere partijen te betrekken en een oplossing te vinden die acceptabel is voor alle partijen.
5. *Faciliterende strategie*: deze strategie is er op gericht om partijen bij elkaar te brengen en te bemiddelen bij conflicten tussen partijen.

2.2.6 Regels

In het voorgaande is beschreven dat een besluitvorming binnen een netwerk complex en ook vaak onvoorspelbaar is. Dit wordt veroorzaakt doordat er geen hiërarchische sturing is, actoren verschillende percepties en belangen hebben en ook verschillende strategieën kiezen. Door een vaak langdurige samenwerking tussen actoren ontstaan er binnen het netwerk regels die gevormd worden door actoren in eerdere interacties, hierdoor heeft elk netwerk zijn eigen regels. Deze regels bepalen het gedrag van actoren in een netwerk in de zin dat zij voorschrijven welke acties toegestaan zijn, welke actoren mogen participeren in welke spellen. Daarnaast sturen ze ook de mening van het netwerk over de kwaliteit van producten of services die geproduceerd worden binnen het netwerk.

Netwerkregels

De regels in een netwerk zijn gebaseerd op eerdere en zich steeds verder ontwikkelende interacties die verklaren hoe actoren zich gedragen en welke acties in het netwerk zijn toegestaan (Klijn & Koppenjan, 2004). Regels dienen het speltype te reguleren en richtlijnen aan te reiken voor de deelnemende actoren. Klijn en Koppenjan (2004) onderscheiden de volgende regels binnen een netwerk:

1. *Positieregels*: specificeren de posities van de actoren
2. *Grensregels*: reguleren de toegang en het vertrek van actoren tot een bepaalde positie

-
3. *Omvangsregels*: bepalen welke onderwerpen en mogelijke oplossingen in het netwerk aan de orde komen;
 4. *Autoriteitregels*: bepalen wat is toegestaan in een bepaalde positie;
 5. *Aggregatieregels*: reguleren hoe individuele besluiten tot een groepsbesluit komt
 6. *Informatieregels*: gaan over de wijze waarop van informatiekanalen gebruikt worden en de manier waarop men elkaar aanspreekt.
 7. *Bonusregels*: Reguleren de winst van actoren.

Netwerkregels verschaffen inzichten in de institutionele structuur van het netwerk en bevatten ook belangrijke informatie over de mogelijkheden en grenzen van acties in netwerken. Uitkomsten van beleidsspelen kunnen niet verklaard worden zonder kennis over de regels die relevant zijn in een netwerk.

2.3 Identiteit

Bij de keuze van de gemeenteraad om als Sliedrecht bestuurlijk zelfstandig te blijven, was één van de argumenten het behoud van de eigen identiteit. De vraag is wat dan die eigen identiteit van Sliedrecht is en wat is de relatie tussen de identiteit van een dorp en de manier waarop het gemeentebestuur is georganiseerd? Binnen de kaders van dit onderzoek gaat het te ver om het begrip identiteit of stedelijke identiteit volledig uit te werken. Het onderzoek is gestart vanuit de veronderstelling dat er mogelijk spanningen kunnen ontstaan tussen de wens van Sliedrecht om de eigen identiteit te behouden en de keuze om de regionale samenwerking te intensiveren. Om te kunnen beoordelen of in de onderzochte casussen de wens om de identiteit te behouden een rol heeft gespeeld wordt in deze paragraaf het begrip identiteit kort uitgewerkt.

Met een identiteit draagt men uit wie men is en waar men voor staat. Identiteit wordt bewust en onbewust gevormd (Blok, 1997). Volgens Castells (2010) bestaat vanuit sociologisch perspectief overeenstemming over het feit dat identiteiten altijd zijn geconstrueerd. Identiteiten komen tot stand vanuit de geschiedenis, geografische ligging, instellingen, collectief geheugen, persoonlijke fantasieën, gezaghebbende instituten en religieuze overtuigingen.

Cornips en Stengs (2010) geven de volgende definitie:

‘ Identiteit is een dynamisch, meervoudig en ambigu resultaat van het voelen, denken en handelen van individuen of groepen. Identiteitsformatie speelt zich af tussen tegenstellingen die door mensen zelf geconstrueerd en beleefd worden’

In deze definitie komt tot uiting dat identiteit een tegenstelling aangeeft met de omgeving. Identiteit heeft daarom te maken met het onderscheid tussen andere groepen. Door te benadrukken wat de verschillen zijn, worden gevoelens van gemeenschappelijkheid gecreëerd. Het nostalgische verlangen naar een overzichtelijke en rustieke samenleving vormt hierbij een belangrijke motiverende kracht (Cornips en Stengs, 2010). Binnen het kader van

dit onderzoek wordt gekeken naar het onderscheid van de gemeente Sliedrecht in vergelijking met de andere Drechtsteden.

Samengevat kan identiteit omschreven worden als de set aan typerende eigenschappen die samen specifiek en kenmerkend zijn voor een stad en die de stad een zekere vorm van onderscheidend vermogen en continuïteit waarborgt (Lewicka, 2008).

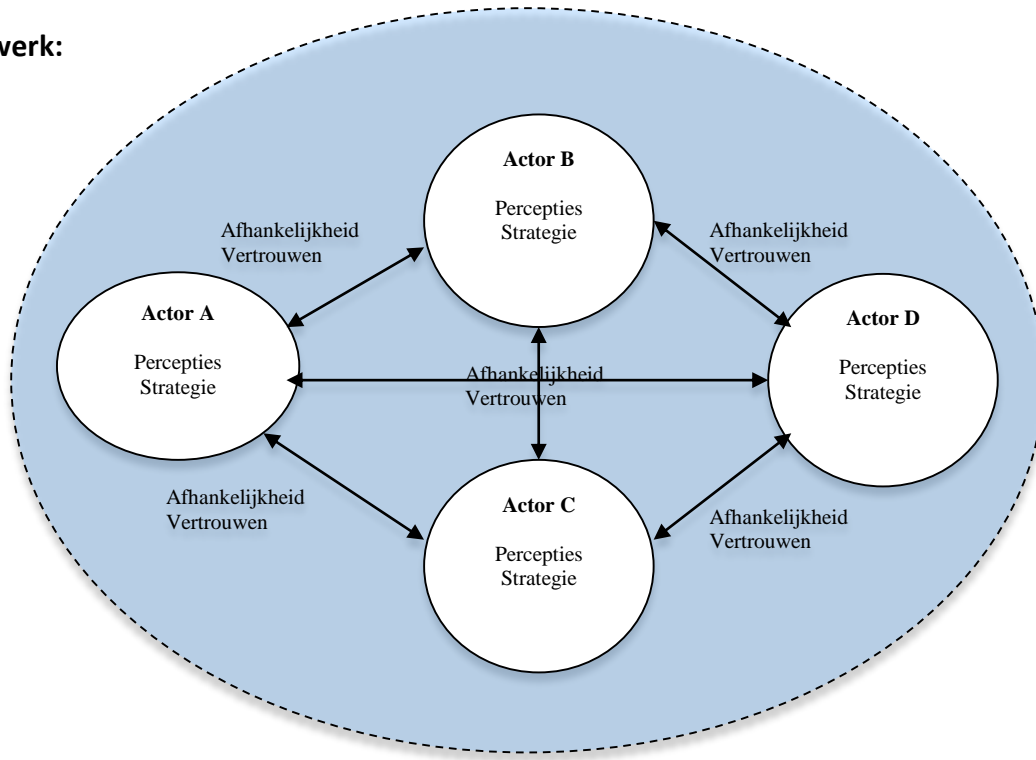
2.4 Samenvattend

Besluitvorming in een *netwerk* vindt plaats tussen partijen die van elkaar *afhankelijk* zijn. De partijen hebben eigen doelen en belangen die onderling kunnen verschillen en ook tegenstrijdig kunnen zijn. Binnen het netwerk kan niet hiërarchisch worden gestuurd. Sturing moet *horizontaal*, via netwerkmanagement, plaatsvinden. Besluitvorming rondom complexe problemen vindt plaats in een *arena* waar actoren hun strategieën uitvoeren. Vaak komt de besluitvorming middels meerdere *rondes* tot stand. Een ronde wordt afgesloten door het nemen van een principiële besluit, waarna in een volgende ronde het volgende besluit wordt genomen om uiteindelijk te komen tot een definitief besluit.

Actoren kunnen verschillende *percepties* hebben over het vraagstuk en over de gewenste oplossing. Dit bemoeilijkt het besluitvormingsproces. Daarnaast heeft het onderlinge *vertrouwen* tussen actoren een belangrijke invloed op het verloop van het besluitvormingsproces. Om het besluitvormingsproces te beïnvloeden kiest een actor een *strategie*. Een strategie is er op gericht om het gedrag van andere actoren te *beïnvloeden*, de inhoud van het beleidsvraagstuk te beïnvloeden of het verloop van het proces te beïnvloeden. Binnen het netwerk zijn (geschreven en ongeschreven) *regels* die bepalen wat binnen het netwerk wel of niet is toegestaan.

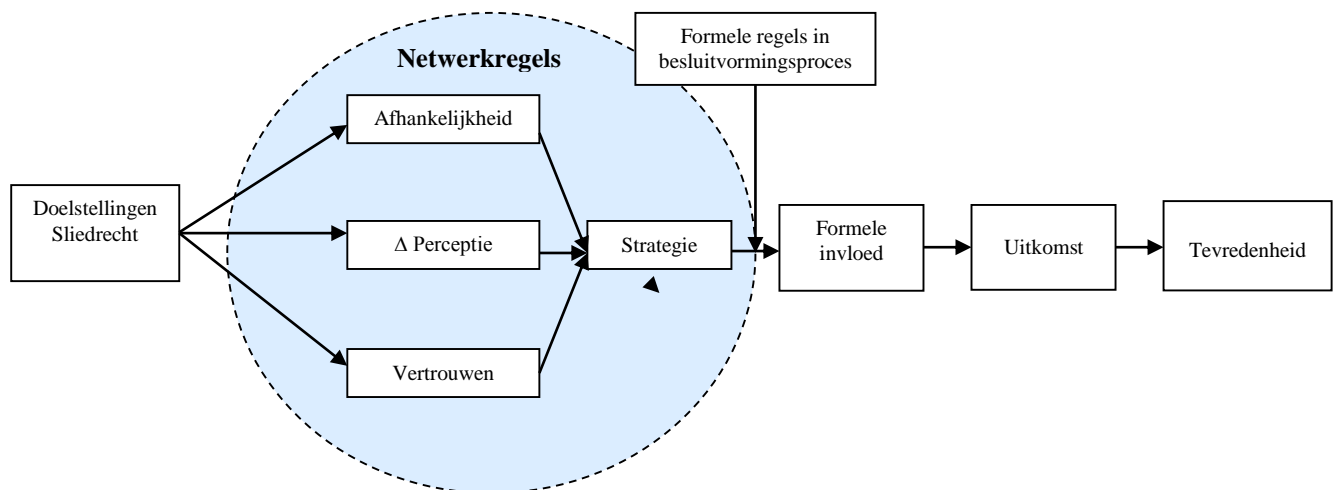
2.5 Conceptueel model

Netwerk:



Figuur 2.2 Schematische weergave netwerk

Beïnvloeding van het besluitvormingsproces:



Figuur 2.3 Conceptueel model besluitvormingsproces

Toelichting op het conceptueel model:

Doelstellingen

Sliedrecht:	Het beoogde resultaat of gewenste uitkomst van het proces vanuit het perspectief van de gemeente Sliedrecht.
Afhankelijkheid:	De mate waarin Sliedrecht en de regio van elkaar afhankelijk zijn in het regionale besluitvormingsproces.
Δ Perceptie:	Het verschil in perceptie over de definitie van het probleem en de beoogde oplossing.
Formele regels in Besluitvormingsproces:	De vastgelegde netwerkregels binnen de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden.
Strategie:	Is de manier waarop een actor invloed uitoefent op andere actoren om de besluitvorming te beïnvloeden binnen het netwerk van actoren. De strategie die een actor kiest wordt bepaald door de mate van afhankelijkheid, de verschillen in percepties en het onderlinge vertrouwen dat actoren in elkaar hebben. De gekozen strategie is een vorm om invloed uit te oefenen op het verloop van het proces.
Formele invloed:	De wijze waarop een actor volgens formele en vastgelegde regels invloed kan uitoefenen op de besluitvorming
Uitkomst:	Is het resultaat van het besluitvormingsproces
Tevredenheid:	De mate waarin Sliedrecht tevreden is over het verloop van het proces en de uitkomsten van het besluitvormingsproces.

3. Onderzoeksopzet

Het onderzoek richt zich op het besluitvormingsproces binnen de Drechtsteden. In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke manier het onderzoek is uitgevoerd.

In eerste instantie wordt onderzocht hoe het besluitvormingsproces binnen de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) is vormgegeven. Om te onderzoeken hoe het besluitvormingsproces in de praktijk verloopt zijn voor dit onderzoek twee casussen geselecteerd.

3.1 Selecteren van de casussen

De samenwerking tussen de Drechtsteden gemeenten beperkt zich niet tot zaken die ondergebracht zijn bij de GRD. Om te bepalen wat de verschillen en overeenkomsten zijn tussen besluitvormingsprocessen die onder de verantwoordelijkheid van de GRD vallen met besluitvormingsprocessen die niet onder de GRD vallen, is gekozen om één casus te selecteren waarbij het proces zich onder bevoegdheid van de GRD heeft afgespeeld en één casus die zich buiten de bevoegdheid van de GRD heeft afgespeeld.

3.1.1 Drechtstedelijk Klant Contact Center (DKCC)

Het DKCC is een voorbeeld van een besluitvormingsproces dat niet onder de verantwoordelijkheid van de GRD valt. Bij dit proces zijn vanaf 2008 de zes gemeenten van de Drechtsteden betrokken. De casus kent een lange doorlooptijd. De verwachting is dat besluitvorming in 2014 plaats kan vinden. De casus is geselecteerd omdat het een actuele casus is en waarbij gemeenten, voorafgaand aan het besluit, de eigen lokale visies hebben ingebracht. De verschillen in lokale eigenheid tussen gemeenten blijken voor deze casus beperkt te zijn. Bijzonder is dat ondanks deze beperkte verschillen in eigenheid het toch meer dan zes jaar heeft geduurd voordat een regionaal besluit hierover is genomen. Omdat deze casus niet onder verantwoordelijkheid van de GRD valt, zijn gemeenten binnen dit besluitvormingsproces in formele zin autonoom in het maken van keuzes en het stellen van voorwaarden waaronder ze bereid zijn om samen te werken. Interessant is om te analyseren hoe het besluitvormingsproces verloopt en welke strategie Sliedrecht kiest om haar eigen doelen te realiseren. Binnen deze casus komt ook naar voren dat de lokale keuzevrijheid van gemeenten binnen het netwerk van de Drechtsteden beperkt wordt door de sterke wederzijdse afhankelijkheid en de informele regels die binnen dit netwerk gelden.

3.1.2 Regionale Detailhandelsvisie Drechtsteden

Deze casus is geselecteerd als praktijkvoorbeeld omdat binnen deze casus sprake kan zijn van situaties waarbij de gemeenten onderling tegengestelde belangen hebben en daarom invloed op het besluitvormingsproces willen uitoefenen om de eigen lokale belangen te borgen. Het is bovendien een casus die zich recent heeft afgespeeld en bijna tot een afronding is gekomen. De verwachting was dat betrokkenen daardoor nog een goed beeld hebben van hoe het proces is verlopen. Het besluitvormingsproces valt onder de bevoegdheid en verantwoor-

delijkheid van de GRD. Dit betekent dat formeel gezien de gemeenten de bevoegdheden hebben overgedragen aan de GRD. De besluitvorming zou in dit proces via de hiërarchische lijn van Drechtstedenbestuur naar Drechtraad moeten verlopen. Interessant in deze casus is om te zien dat in de praktijk de besluitvorming meer kenmerken vertoont van een besluitvorming in een netwerk dan dat er sprake is van een hiërarchische besluitvorming. Vanuit de netwerkbenadering kan gezocht worden naar verklaringen voor het verloop van het besluitvormingsproces. De vraag is waarom de Drechtraad uiteindelijk niet een keuze gemaakt heeft die voor de regio het beste zou zijn geweest, terwijl in de start van het proces de verantwoordelijke portefeuillehouder heel stellig is dat de regio keuzes moet durven maken die in het belang zijn van de regio en dat niet alleen de onderlinge belangen van de gemeenten afgewogen moeten worden.

3.2 Operationalisatie deelvragen

Deelvraag 1:

Op welke wijze is het besluitvormingsproces binnen de Drechtsteden vormgegeven?

- *Welke actoren zijn bij de besluitvorming betrokken?*
- *Wat zijn de rollen en bevoegdheden van de actoren?*
- *Welke procedures en regels zijn vastgelegd?*

De eerste deelvraag is bedoeld om in kaart te brengen hoe besluitvormingsprocessen binnen de Drechtsteden zijn georganiseerd.

Gestart wordt met het in beeld brengen van de actoren die betrokken zijn bij het besluitvormingsproces en de rollen en bevoegdheden die de actoren hebben binnen het besluitvormingsproces.

Actoren	Rollen en bevoegdheden
Actor 1	
Actor 2	
..	
...	
Actor n	

Tabel 3.1 Overzicht betrokken actoren

Vervolgens is onderzocht welke overlegvormen te onderscheiden zijn. Bij de beantwoording van deelvraag 1 blijft dit beperkt tot de formele overleggen.

Arena	Actoren	Type arena/wat gebeurt er binnen deze arena?
Arena 1		
Arena 2		
...		
Arena n		

Tabel 3.2 Overzicht arena's

Aan de hand van documentenstudies en interviews is in beeld gebracht welke formele procedures en regels rondom het besluitvormingsproces zijn vastgelegd. Ook is gevraagd naar de informele gedragsregels binnen het netwerk.

Vertrouwen

Het onderlinge vertrouwen tussen actoren is van invloed op het verloop van het besluitvormingsproces. In de interviews is gevraagd naar het vertrouwen in de andere actoren. In het theoretisch kader is beschreven dat er drie kenmerken zijn die van invloed zijn op het onderlinge vertrouwen:

1. Het idee dat men heeft over de intenties van de andere actor
2. De afwezigheid van opportunistisch gedrag
3. De andere actor erkent jouw belang en wil hier rekening mee houden.

Oorspronkelijk was het idee om per casus het vertrouwen tussen de actoren in beeld te brengen. In de praktijk is gebleken dat het voor de geïnterviewden moeilijk is om het onderscheid te maken tussen vertrouwen in het algemeen en vertrouwen in een specifieke casus. Daarom is gekozen om het begrip ‘vertrouwen’ in hoofdstuk 4 als kenmerk van het netwerk te behandelen.

Case Studies:

Naast een analyse van het besluitvormingsproces binnen de Drechtsteden zijn de twee geselecteerde casussen onderzocht om te toetsen hoe het besluitvormingsproces in de praktijk verloopt. Bij de analyse van deze casussen is vooral ingezoomd op de wijze waarop Sliedrecht invloed heeft uitgeoefend op de uitkomsten van het beleid.

Deelvraag 2:

Hoe zag het netwerk van actoren in het besluitvormingsproces er uit?

- *Wat waren de percepties van de diverse actoren?*
- *Hoe waren de onderlinge afhankelijkheden van de betrokken actoren?*

Elke casus wordt volgens de hierna volgende beschrijving geanalyseerd.

In kaart brengen netwerk

De eerste stap is het in beeld brengen van het netwerk. Dit wordt gedaan door de actoren te benoemen en de diverse rondes waarin het spel zich heeft afgespeeld inzichtelijk te maken. Ook moet deelvraag 2 antwoord geven op de percepties en de onderlinge afhankelijkheden. Het besluitvormingsproces wordt per ronde geanalyseerd. Bovengenoemde informatie zal per casus voortkomen uit geschreven stukken en enkele interviews van betrokken actoren.

Percepties

In de analyse worden de percepties van de gemeente Sliedrecht over het probleem en de beoogde oplossing in kaart gebracht. De analyse vindt plaats aan de hand van geschreven

stukken en interviews. Onderzocht wordt wat de verschillen en overeenkomsten zijn van de percepties van de gemeente Sliedrecht in vergelijking met de percepties van de andere gemeenten uit de regio.

Afhankelijkheden

In het onderzoek wordt door middel van de interviews en de analyse van de beschikbare documenten in beeld gebracht hoe de wederzijdse afhankelijkheid tussen Sliedrecht en de andere gemeenten in de regio is.

In kaart brengen strategieën

De volgende deelvragen hebben betrekking op de strategie van de gemeente Sliedrecht om op te komen voor haar eigen belangen.

Deelvraag 3:

Wat waren voor Sliedrecht belangrijke waarden of doelen en welke strategie heeft Sliedrecht gehanteerd om in de besluitvorming op te komen voor haar eigen belangen?

De actoren wordt gevraagd naar wat de belangrijke waarden of doelen zijn die Sliedrecht wil behouden of gerealiseerd wil zien bij de betreffende casussen.

De strategie wordt geanalyseerd aan de hand van de strategieën welke in hoofdstuk 2 staan omschreven.

Deelvraag 4:

Wat blijkt voor de gemeente Sliedrecht de strategische operationalisatie van de eigen identiteit uit de gevolgde strategieën?

In de interviews is ingegaan op de belangen die Sliedrecht heeft getracht te verdedigen en ook is gezocht of er een relatie bestaat tussen de wens om de eigen identiteit te behouden en de gekozen strategie.

Deelvraag 5:

Hoe heeft Sliedrecht gebruik gemaakt van haar formele en feitelijke mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de besluitvorming en wat zijn de effecten op de uitkomsten van het beleid?

De formele mogelijkheden die Sliedrecht heeft gebruikt om invloed uit te oefenen op de besluitvorming zal moeten blijken uit beslisdocumenten en/of verslagen van overleggen. Daarnaast is in de interviews gevraagd welke mogelijkheden Sliedrecht heeft gebruikt om de besluitvorming te beïnvloeden.

3.3 Methode en data-analyse

Het onderzoek is gestart met het verzamelen van beschikbare en relevante documenten. Op basis van de documentenanalyse is een opzet gemaakt van het chronologische verloop van het betreffende besluitvormingsproces. Uit de documentenanalyse blijkt vaak niet wat de achterliggende redenen of emoties zijn die geleid hebben tot een bepaalde stap in het proces. Voor het onderzoek is ook een aantal interviews gehouden. Het doel van de interviews was om zicht te krijgen op de percepties rondom het verloop van het proces, de uitkomsten, het vertrouwen in de andere actoren en de gehanteerde strategie.

Het onderzoek is gedaan vanuit het perspectief van Sliedrecht. Voor de casussen zijn interviews gehouden met de vanuit Sliedrecht verantwoordelijke ambtenaren en bestuurders die ook als vertegenwoordiger aan de regionale overleggen hebben deelgenomen. Ook zijn de regionale projectleiders van de geselecteerde casussen geïnterviewd. Hierdoor is niet alleen een beeld ontstaan vanuit het perspectief van Sliedrecht, maar ook hoe vanuit het perspectief van de regio gekeken wordt naar de manier waarop Sliedrecht in betreffende casus heeft geopereerd.

Om een algemeen beeld te krijgen van de perceptie van Sliedrecht over de regionale samenwerking en de regionale besluitvormingsprocessen zijn interviews gehouden met de burgemeester, gemeentesecretaris en enkele raadsleden. Daarnaast is gekozen om een interview te houden met twee personen die een belangrijke spil vormen in de regionale besluitvormingsprocessen (de regisseur fysiek en de voorzitter van het regionaal MT Fysiek). Deze twee interviews zijn vooral gebruikt om een goed beeld te krijgen van het verloop van besluitvormingsprocessen binnen de Drechtsteden.

Een belangrijk argument om te kiezen voor een bestuurlijk zelfstandig Sliedrecht was het behoud van de eigen identiteit. Om een beeld te krijgen van de Sliedrechtse identiteit is aan alle geïnterviewden de vraag gesteld wat volgens hen typische kenmerken van Sliedrecht zijn. Het interview is een zogenaamd semigestructureerd interview (Van Thiel 2007:107). Vooraf zijn er vragen opgesteld die afgeleid zijn van het theoretisch kader (zie bijlage 2). De interviews zijn opgenomen en na afloop uitgewerkt en geanalyseerd. Door de uitkomsten van de interviews te vergelijken en te combineren met de analyse van de documenten ontstaat een goed beeld van het verloop van het besluitvormingsproces. Opvallende uitspraken van de geïnterviewde zijn in de analyse, ter onderbouwing en soms ook als illustratie van de beleving van betrokkene, als citaat overgenomen.

3.4 Betrouwbaarheid onderzoek

Door binnen dit onderzoek gebruik te maken van meerdere dataverzamelingstechnieken is de betrouwbaarheid van de uitkomsten vergroot. Deze manier van onderzoek waarbij verschillende methoden van dataverzameling worden gecombineerd wordt binnen kwalitatief onderzoek aangeduid als triangulatie (Van Thiel 2007:61).

Door meerdere personen te interviewen die binnen de geselecteerde casussen of binnen het netwerk van de Drechtsteden vanuit verschillende rollen en bevoegdheden betrokken zijn geweest is een betrouwbaar beeld ontstaan over het verloop van het besluitvormingsproces. De uitspraken en conclusies die over de betreffende casussen zijn gedaan hebben daarom een hoge betrouwbaarheid.

De beperking van het onderzoek is dat het gebaseerd is op slechts twee casussen en het is mogelijk dat bij niet onderzochte besluitvormingsprocessen er andere uitkomsten zouden zijn. Het is daarom niet mogelijk om te stellen dat de conclusies, die op basis van dit onderzoek zijn getrokken, gelden voor alle besluitvormingsprocessen binnen de Drechtsteden. Door in de interviews ook te vragen naar algemene beelden en ervaringen van de geïnterviewden met de samenwerking en de besluitvorming binnen de Drechtsteden is wel een breder beeld ontstaan dan alleen over de onderzochte casussen.

4. Besluitvorming in de Drechtsteden

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het besluitvormingsproces binnen de Drechtsteden beschreven en geanalyseerd. Het doel van deze analyse is om in beeld te brengen wat de mogelijkheden zijn om als gemeente binnen het netwerk van de Drechtsteden invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces en hoe Sliedrecht in de praktijk gebruik maakt van deze mogelijkheden. Eerst wordt een beschrijving en analyse gemaakt van het netwerk en hoe het proces van besluitvorming binnen dit netwerk is vormgegeven. Om te toetsen hoe dit in de praktijk werkt zijn ook twee casussen geselecteerd. In hoofdstuk 5 wordt het besluitvormingsproces rondom het regionale DKCC beschreven en geanalyseerd en in hoofdstuk 6 wordt het besluitvormingsproces om te komen tot een regionale detailhandelsvisie beschreven en geanalyseerd. Aan dit onderzoek ligt de veronderstelling ten grondslag dat spanning kan ontstaan tussen het regionale belang en het lokale belang van een gemeente. Dit onderzoek is gedaan vanuit het perspectief van de gemeente Sliedrecht. Het onderzoek richt zich op het vinden van een antwoord op de vraag of in de praktijk daadwerkelijk de behoefte bestaat om op te komen voor de belangen van Sliedrecht en als deze spanning zich voordoet hoe hier dan mee wordt omgegaan. Of is het zo dat er nauwelijks sprake is van tegengestelde belangen tussen de belangen van Sliedrecht en het regionale belang van de Drechtsteden en zouden de gemeenten niet veel beter gewoon kunnen samenwerken? Eén van de afwegingen om te kiezen voor een bestuurlijk zelfstandig Sliedrecht was de wens van de gemeenteraad om de eigen identiteit te kunnen behouden. De geïnterviewden zijn gevraagd naar wat zij bepalende kenmerken voor de identiteit van Sliedrecht vinden. De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in paragraaf 4.3.

In de samenwerking tussen de gemeenten binnen de Drechtsteden is een onderscheid te maken tussen onderdelen die zijn ondergebracht binnen de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) en terreinen waarbij de gemeenten samenwerken of op zoek zijn naar mogelijkheden om samen te gaan werken maar die (nog) niet zijn ondergebracht bij de GRD.

4.2 Actoren in het Netwerk Drechtsteden

In dit onderzoek wordt de samenwerking binnen de Drechtsteden beschouwd als een vorm van een netwerk. De samenwerking onder de vlag van de GRD is een bijzondere vorm van samenwerking binnen een netwerk. Formeel gezien is er sprake van één openbaar lichaam met één dagelijks bestuur (Drechtstedenbestuur) en één algemeen bestuur (Drechtraad). Feitelijk is er sprake van een hiërarchische structuur waarbij de Drechtraad het hoogste bestuursorgaan is en besluiten kan nemen die bindend zijn voor de zes deelnemende gemeenten. De Drechtsteden zijn daarom een sterk geformaliseerd netwerk.

Daarnaast wordt binnen de Drechtsteden op meerdere onderdelen samengewerkt en onderzoek gedaan naar mogelijkheden om de samenwerking verder te intensiveren. Dit zijn onderdelen die niet onder de bevoegdheid van de GRD vallen en daarom ontbreekt bij deze vormen van de besluitvorming de hiërarchische lijn. De lokale gemeenten zijn in deze situaties autonoom in het nemen van beslissingen.

Het netwerk van de Drechtsteden bestaat uit zeven actoren, namelijk de zes gemeenten en de GRD. In onderstaande tabel zijn per actor de rollen/bevoegdheden en de belangen/doelen weergegeven.

Actoren	Rollen en bevoegdheden	Belang/Doel
Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden	Besluiten nemen over regionale zaken en uitvoeren van taken die overgedragen zijn aan de GRD.	Behartigen van regionale belangen en optreden als een krachtige regio naar de omgeving
Gemeente Alblasterdam	Aanwijzen van leden van de gemeenteraad voor de Drechtraad. Afvaardigen van vertegenwoordigers in de bestuurlijke en ambtelijke regionale overleggen. Besluiten nemen over lokale zaken.	Vertegenwoordigen van de belangen van de inwoners en bedrijven binnen de eigen gemeente
Gemeente Hendrik Ido Ambacht		
Gemeente Dordrecht		
Gemeente Papendrecht		
Gemeente Sliedrecht		
Gemeente Zwijndrecht		

Tabel 4.1 Actoren binnen de Drechtsteden

4.3 De eigenheid van Sliedrecht

Toen de raad van de gemeente Sliedrecht in 2012 het besluit nam om bestuurlijk zelfstandig te blijven waren de belangrijkste argumenten hiervoor het behoud van de eigen identiteit van de gemeente en het borgen van de bestuurlijke nabijheid. Aan de geïnterviewden is gevraagd wat volgens hen de identiteit van Sliedrecht is en op welke manier Sliedrecht zich onderscheidt van de andere gemeenten binnen de Drechtsteden. In deze paragraaf worden de beelden beschreven die uit de interviews zijn gekomen. Deze paragraaf is opgenomen om in de conclusie een uitspraak te kunnen doen of in de onderzochte casussen een relatie te zien is tussen de standpunten die Sliedrecht heeft ingebracht en de wens om de eigen identiteit te behouden.

De drie meest genoemde kenmerken van de identiteit van Sliedrecht zijn:

1. Ondernemend en hardwerkend
2. Hechte gemeenschap
3. Religieus

4.3.1 Ondernemend en hardwerkend

Een kenmerk dat door alle geïnterviewden is genoemd, is de ondernemende en hardwerkende mentaliteit van de Sliedrechter. De oorsprong hiervan ligt volgens velen in de rijke historie van de baggerindustrie. Sliedrecht is er trots op dat zij wereldwijd bekend is geworden als

baggerdorp. Onderstaand citaat uit het boek *Mannen van Sliedrecht* geeft beeldend weer hoe de Sliedrechter het best getypeerd kan worden, namelijk hardwerkend, ondernemend en bescheiden. Grote baggerbedrijven zijn in Sliedrecht ontstaan en hebben zowel nationaal als internationaal grote werken gerealiseerd.

Honderd jaar geleden was Sliedrecht een onbekend dorp aan de Merwede, waar harde armoede geleden werd door grondwerkers, baggeraars en hoepmakers. [...]Zo is het echter niet gebleven. Enkele van de volksjongens hebben zich tijdens de opkomst van de gemechaniseerde baggerwerktuigen, die zij goeddeels zelf uitgevonden hebben, weten op te werken tot machtige aannemers van baggerwerken. [...] En zij verwierven over heel de wereld een onvergankelijke reputatie als de meesters in hun vak, een reputatie die overstraalde op het land van hun afkomst: Nederland. Maar eenvoudige liederen waren en bleven zij, ondanks die wereldfaam.¹

Enkele uitspraken uit de interviews waarin dit aspect naar voren komt:

“Sliedrecht heeft een historie waar ze ongelofelijk trots op is. Adriaan Volker is de sleutel hiervan. Sliedrechters waren al een beetje trots dat ze het water overwonnen hadden, maar toen waren ze trots dat ze hiermee ook de wereld veroverden.”

“In de oude cultuur van Sliedrecht komen veel ondernemers voor.”

“Het gevecht van Sliedrecht tegen het water. Het gevecht tegen het water en het van water werk maken heeft er altijd ingezet. Het was hard werken en altijd iets nieuws bedenken om de ander een slag voor te zijn.”

“Veel bedrijvigheid. Er komen hier meer mensen werken dan dat er uitgaan om te werken.”

“De watergebonden bedrijven. En dat is iets wat we wel moeten koesteren.”

“Werkzaam volk. Trouw, bijtertjes mentaliteit. Doorzetters!” “Hard werkend volk en ondernemend”

“Verschrikkelijk eigenwijs, als deugd. Als ze een probleem zien dan gaan ze aanpakken en aan de slag. Niet lullen maar poetsen, in Rotterdam zeggen ze het, maar hier doen ze het echt!”

“Pittoresk dorpje met een enorme zakelijkheid. Een hard werkend dorp”

“Hoe zo hand op houden bij de overheid? Ze gaan aan de slag.”

“Het is wel het gemeentebestuur die hier altijd gekozen heeft om bedrijventerreinen te behouden en niet om te vormen tot mooie woningbouwprogramma's.”

“Het werk is zo belangrijk hier, dat het innerlijk gevoelsleven wat minder aanwezig is.”

“Veel bedrijvigheid. Er komen hier meer mensen werken dan dat er uitgaan om te werken.”

4.3.2 Hechte gemeenschap

Een ander beeld dat uit de interviews nadrukkelijk naar voren komt is dat de inwoners van Sliedrecht met elkaar een hechte gemeenschap vormen. Veel mensen zijn met elkaar

¹ Citaat uit het voorwoord van de roman: *Mannen van Sliedrecht*

verbonden via de kerk of via andere verenigingen. Enkele uitspraken die dit illustreren:
“Sliedrecht is een hechte gemeenschap”

“Er is een hele grote betrokkenheid op het dorp en op de gemeenschap waar de mensen deel van uit maken. Dat kan kerk of vereniging zijn. Heel veel mensen doen vrijwilligers werk.”

“Behoorlijke categorie autochtonen, echte Sliedrechtters, die gekipt en gebroed zijn in Sliedrecht. Voor een groot deel georganiseerd in verenigingen en activiteiten.” “Relatief weinig import. Een goed georganiseerd verenigingsleven door voornamelijk autochtone Sliedrechtters.”

“Sliedrecht is een hechte gemeenschap”

“Grote betrokkenheid en een grote cohesie die dwars door de bevolkinggroepen heen loopt. Als je mensen uit een grote stad laat kijken naar de Sliedrechtse situatie dan zeggen ze: zo was dat bij ons vroeger ook, maar dat is nu helemaal weg.”

“Dorps, iedereen kent iedereen. Je kunt niet iemand tegenkomen die niemand kent binnen de organisatie of binnen het bestuur.”

“Dorps karakter, ons-kent-ons.”

4.3.3 Religieus

Een ander kenmerk van Sliedrecht dat vaak wordt genoemd is de invloed van religie op de samenleving. Ongeveer de helft van de inwoners is aangesloten bij een kerkelijke gemeenschap. Waarbij steeds benadrukt wordt dat het unieke van Sliedrecht is dat de twee groepen, de gelovigen en de niet gelovigen, in goede harmonie met elkaar samenleven.

“Het geloof speelt een grote rol, ook in de politiek”.

“De helft van de bewoners is sterk georiënteerd in het kerkelijk gebeuren, die in goede harmonie leeft met de andere helft die niet tot de kerk behoort.”

“Samenstelling van de bevolking. De identiteit wordt voor een groot deel door het geloof bepaald voor de helft van de bevolking. De andere helft heeft dat niet. Dat zie je ook terug in de raad.”

“Het geloof speelt een grote rol, ook in de politiek”

“Kerks, Biblebelt, ik heb het gevoel dat Sliedrecht de meest kerksgezinde gemeente van de Drechtsteden is.”

“Glas is altijd half leeg, Calvinistisch.”

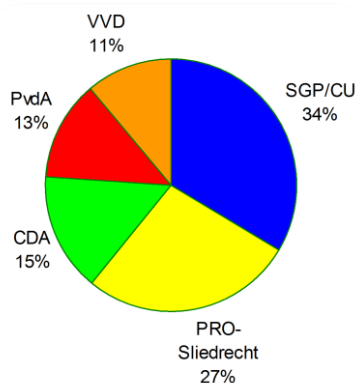
“Zondagsrust, dat vinden wij belangrijk om te behouden.”

4.3.4 Onderscheidend van de andere Drechtsteden

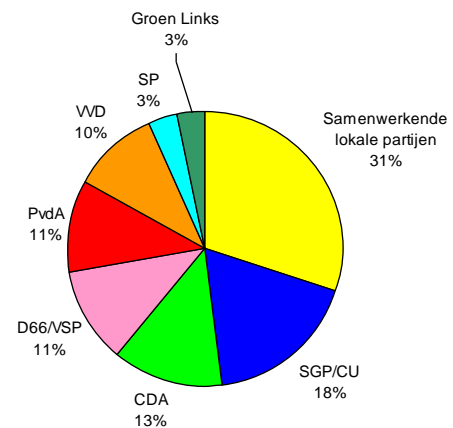
In de interviews is de vraag gesteld op welke manier Sliedrecht zich onderscheidt van de andere Drechtsteden gemeenten. Er is gevraagd naar het onderscheid met de Drechtsteden omdat identiteitsformatie zich afspeelt tussen tegenstellingen die door mensen zelf geconstrueerd en beleefd worden (Cornips en Stengs, 2010). Ook is gevraagd wat de relatie is met de bestuurlijke zelfstandigheid en deze onderscheidende aspecten. Uit de reacties blijkt dat over het algemeen de invloed van het gemeentebestuur op de eigenheid van Sliedrecht wordt gerelativeerd: *“Je moet het niet overdrijven de invloed van bestuur op de eigenheid van Sliedrecht. Die is volgens mij beperkt”.*

Een aspect dat meerdere keren genoemd wordt is het feit dat binnen de samenstelling van de gemeenteraad van Sliedrecht een christelijke meerderheid is. *“Relatie met bestuurlijke schaalgrootte? Een koopzondag wordt wel bepaald door de politieke kleur van de gemeente”. “Kijk naar de samenstelling van de raad en je weet genoeg”. “Bij het opgaan in een groter geheel is er een grotere kans om geconfronteerd te worden met koopzondagen”*

Onderstaande figuren geven de stemverhoudingen weer in Sliedrecht en in het geheel van de Drechtsteden. Hieruit blijkt voornamelijk het grote verschil in percentage tussen Sliedrecht en de Drechtsteden voor de SGP/CU.



Figuur 4.1 Stemverhouding Sliedrecht 2014



Figuur 4.2 Stemverhouding Drechtsteden 2014

Ook wordt enkele keren het verschil tussen het dorpse karakter van Sliedrecht met het stedelijke karakter van Dordrecht genoemd: *“Aan de overkant hebben ze stadse fratsen. In Dordrecht wordt anders gedacht over de bestuurlijke taak dan in Sliedrecht. In Sliedrecht is het bestuur en de politiek veel meer betrokken op de inwoners”. “Dordrecht is meer een stad met stadse invloeden. Verder zie ik niet direct veel onderscheid”.*

Bij een verdergaande samenwerking in de Drechtsteden moeten volgens de geïnterviewden de volgende aspecten geborgd blijven:

“Alles wat het dorp of de inwoner rechtstreeks raakt lokaal houden.”

“Op dit moment is er in Sliedrecht veel gevoel voor dienstverlening en aandacht voor de burger en dat moet blijven.”

“Behoud van een goed verenigingsleven”[.....] “Ik denk dat subsidiebeleid in Sliedrecht veel beter kan worden afgewogen, want de afstand wordt groter en men weet niet meer wat er speelt.”

“De nabijheid op de leefomgeving” [.....] “Het onderhoud van de wijk, dat moeten we zelf kunnen bepalen.”

“Zelfstandige besluitvorming over beleid!” [.....] “Beleid op alle fronten moet in Sliedrecht blijven. Als je dat overdraagt ga je eigenlijk nergens meer over.”

“Sliedrecht heeft heel veel bedrijvigheid. Er komen hier meer mensen werken dan dat er uitgaan om te werken. Denk ook aan de watergebonden bedrijven”[...] “En dat is iets wat we wel moeten koesteren.”

“De zondagsrust”

4.3.5 Conclusies over de eigenheid

De vraag kan gesteld worden wat de relatie is tussen bestuurlijke besluitvormingsprocessen op de hierboven geschetste kenmerken van de gemeente Sliedrecht? Geconcludeerd kan worden dat de invloed van het gemeentebestuur op deze kenmerken slechts beperkt is. Het is niet het gemeentebestuur dat de bevolking ondernemend en hardwerkend maakt, het is ook niet het gemeentebestuur dat er voor zorgt dat de gemeenschap hecht is, het is ook niet het gemeentebestuur dat invloed uitoefent op de religieuze

“Kijk naar de samenstelling van de raad en je weet genoeg”

overtuiging van haar inwoners. Je zou daarom de vraag kunnen stellen of de keuze om bestuurlijk zelfstandig te blijven, met als argument het behoud van de identiteit, te rechtvaardigen valt wanneer gekeken wordt naar de door de geïnterviewden benoemde onderscheidende kenmerken van Sliedrecht? Of zou het geen verschil maken wanneer het gemeentebestuur de keuze zou maken om *toch gewoon* regionaal *samen* te werken? Het gaat te ver om te stellen dat er geen enkele relatie is tussen het gemeentebestuur en het in stand houden, versterken of faciliteren van de genoemde kenmerken. Omdat het gemeentebestuur een afspiegeling is van de inwoners zal zij de belangen van haar inwoners zo goed mogelijk willen vertegenwoordigen. In de specifieke situatie van Sliedrecht komt dit bijvoorbeeld tot uiting in de samenstelling van de gemeenteraad waarin met 10 van de 19 zetels sprake is van een confessionele meerderheid. Dit kan resulteren in het feit dat een meerderheid van de raad de zondagsrust zo veel mogelijk in stand wil houden. Bij een bestuurlijke fusie van de Drechtsteden zou de invloed van de SGP/CU, op basis van stemverhouding, het meest ingeperkt worden.

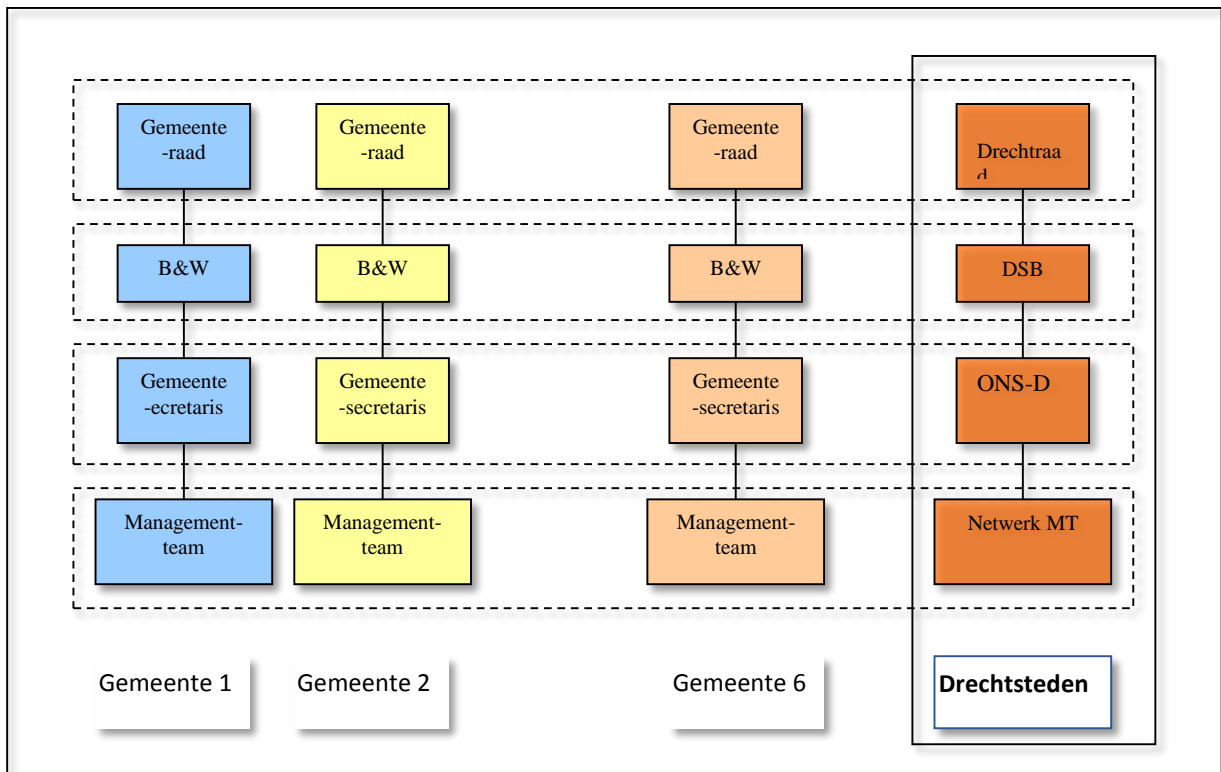
In het faciliteren van het verenigingsleven door het verstrekken van subsidies heeft de gemeente een belangrijke rol. Binnen dit onderzoek is niet onderzocht of in de praktijk binnen Sliedrecht verhoudingsgewijs meer subsidies aan verenigingen wordt verstrekt in vergelijking met de andere Drechtsteden gemeenten.

Sliedrecht bestaat uit een bevolking waar ondernemen in de genen zit en waar er veel waardering is voor de ondernemers in het dorp. Het gemeentebestuur zal daarom veel waarde hechten aan het faciliteren om de ondernemers binnen de gemeente te behouden of te versterken. Binnen de kaders van dit onderzoek kan geen uitspraak gedaan worden of het beleid van Sliedrecht gunstiger voor de ondernemers is dan in andere gemeenten.

4.4 Arena's binnen het netwerk van de Drechtsteden

In de voorbereiding op besluiten die binnen de Drechtsteden genomen worden vindt veel ambtelijke en bestuurlijk overleg plaats. Veel afstemming vindt plaats via geformaliseerde en reguliere overlegstructuren waarbij de afgevaardigden van de gemeenten elkaar met een vaste frequentie ontmoeten. In onderstaand figuur is schematisch weergegeven de belangrijkste geformaliseerde arena's die binnen de Drechtsteden bestaan. De geformaliseerde arena's waar de zes gemeenten elkaar op Drechtsteden niveau ontmoeten zijn weergegeven in de meest rechtse kolom. In elke arena wordt iedere gemeente

vertegenwoordigd door één afgevaardigde, met uitzondering van de Drechtraad waar alle lokale fracties één afgevaardigde benoemen.



Figuur 4.3 Arena's binnen het netwerk Drechtsteden

In onderstaande tabel zijn de 'reguliere' arena's opgenomen. In de laatste kolom is aangegeven wat er gebeurt met betrekking tot regionale besluitvormingsprocessen. De lokale processen en bevoegdheden worden hier buiten beschouwing gelaten.

Arena	Actoren	Type arena/wat gebeurt er binnen deze arena?
Drechtraad	Door de lokale raden aangewezen leden; vanuit elke lokale fractie één lid	Is het Algemeen Bestuur van de GRD en belast met toezicht en kaderstelling. Besluiten van de Drechtraad zijn bindend voor de GRD
Drechtstedenbestuur (DSB)	Het Drechtstedenbestuur wordt benoemd door de Drechtraad en bestaat uit collegeleden van de deelnemende gemeenten.	Is het Dagelijks Bestuur van de GRD. Verantwoordelijk voor het uitvoeren van de taken van de GRD. Adviseren en voorbereiden beslissingen van de Drechtraad
Portefeuillehouders overleg	Regionaal Portefeuillehouder (lid van het DB van de GRD) en lokale portefeuillehouders (wethouders van de deelnemende gemeenten)	Ondersteunen en adviseren van de regionaal portefeuillehouder en voorbereiden adviezen voor het DB
Regionale fractievergaderingen	Leden van de Drechtraad behorend tot dezelfde politieke partij vormen een regionale fractie	Bepalen van standpunten over geagendeerde onderwerpen in de Drechtraad
ONS-D (Overleg Netwerk Secretarissen - Drechtsteden)	Gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten en de secretaris van de GRD	Opdrachten geven en aansturen van de Netwerk MT's. Ambtelijke afstemming en uitwisseling van standpunten.
Netwerk MT	Regisseur van bureau Drechtsteden en Managers vanuit de deelnemende gemeenten die verantwoordelijk zijn voor een bepaald domein. (bv. Netwerk MT Fysiek, bestaat uit 6 managers die lokaal verantwoordelijk zijn voor het Fysieke domein)	Voorbereiden en adviseren portefeuillehouder voor het regionaal portefeuillehouderoverleg.
Colleges van B&W	Burgemeester en wethouders van betreffende gemeente	Uitwisselen van informatie over regionale ontwikkelingen. Incidenteel standpuntbepaling en advisering richting portefeuillehouderoverleg en Drechtstedenbestuur.
Lokale gemeenteraden	Gemeenteraadsleden van betreffende gemeente	Zienswijzen op begroting en jaarrekening van de GRD.
Lokale MT's	Managers van betreffende gemeente	Adviseren en voorbereiden standpunten voor B&W's, Netwerk MT's en ONS-D

Tabel 4.2 Arena's en actoren binnen de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden

De samenwerking binnen de Drechtsteden beperkt zich niet alleen tot zaken die door de gemeenten aan de GRD zijn overgedragen. Onderdelen van het construct zoals hiervoor beschreven worden ook gebruikt om te komen tot besluiten rondom samenwerking op terreinen die niet zijn overgedragen aan de GRD. Binnen de GRD is een door de meerderheid (60%) van de Drechtraad genomen besluit bindend voor alle deelnemende gemeenten. Bij een besluit rondom samenwerking dat niet tot de bevoegdheid van de GRD behoort, zijn de lokale raden en colleges bevoegd om een besluit te nemen dat afwijkend is van de andere gemeenten. De Drechtraad en het Drechtstedenbestuur hebben geen formele bevoegdheden bij besluitvormingsprocessen die buiten de bevoegdheid van de GRD vallen.

4.5 Analyse besluitvorming binnen de Drechtsteden

Om een zo goed mogelijk beeld te vormen van de besluitvorming in de Drechtsteden is in de interviews niet alleen stilgestaan bij de geselecteerde casussen, maar is aan de geïnterviewden ook gevraagd hoe zij vanuit hun perceptie aankijken tegen de samenwerking en de besluitvorming binnen het netwerk van de Drechtsteden. In deze paragraaf wordt de samenwerking en het besluitvormingsproces binnen de Drechtsteden geanalyseerd aan de hand van:

1. Afhankelijkheid
2. Percepties over de regionale samenwerking
3. Vertrouwen
4. Netwerkregels
5. Strategieën

4.5.1 Afhankelijkheid

De onderlinge afhankelijkheid tussen de gemeenten in de Drechtsteden kan worden onderscheiden in een 'interne afhankelijkheid' en in een 'externe afhankelijkheid'. Onder de interne afhankelijkheid wordt verstaan de manier waarop de samenwerking van de bedrijfsvoering en organisatie binnen de regio is georganiseerd. De externe afhankelijkheid is de mate waarin de Drechtsteden elkaar nodig hebben naar buiten toe. In deze paragraaf zullen deze twee vormen van afhankelijkheid beoordeeld worden aan de hand van onderstaande tabel:

		Vervangbaarheid van de bron	
		Hoog	Laag
Mate van belangrijkheid van de bron	Groot	Lage afhankelijkheid 1	Hoge afhankelijkheid 3
	Klein	Onafhankelijk 2	Lage Afhankelijkheid 4

Tabel 4.3 Typologie van afhankelijkheden van relaties tussen actoren (Koppenjan en Klijn; 2004)

Interne afhankelijkheid

Op de vraag op welke terreinen de Drechtstedengemeenten afhankelijk zijn komen veel antwoorden die te maken hebben met kennis en kwetsbaarheid. Enkele citaten uit de interviews die dit onderstrepen: *“Kennis en capaciteit. Sliedrecht is te klein en te kwetsbaar om alle ontwikkelingen te kunnen volgen.” “Kennis en kracht. Omdat je geld en ruimte hebt om specialisten in te huren.” “Op kennis intensieve en financieel intensieve vraagstukken”. “Kwetsbaarheid, in Sliedrecht is het er vaak maar één.”* Specifiek wordt ook genoemd de decentralisaties die op de gemeenten afkomen: *“Op het gebied van de decentralisatie hebben we elkaar hard nodig. Dit vraagt om veel specifieke kennis en het gaat om veel geld met ook grote financiële risico’s” [.....]“Als Sliedrecht alleen trekken wij dit niet.”*

“Sliedrecht is te klein en te kwetsbaar om alle ontwikkelingen te kunnen volgen.”

De vraag die gesteld kan worden is: in welke mate is Sliedrecht afhankelijk van de Drechtsteden als het gaat om binnenhalen van kennis en het verkleinen van de kwetsbaarheid? Want is het denkbaar dat Sliedrecht zijn kennis en capaciteit bij gemeenten buiten de Drechtsteden zou kunnen halen? Wanneer we kijken naar de genoemde decentralisaties, dan wordt direct ook de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) genoemd. De SDD is een onderdeel van de GRD. Het is niet eenvoudig om uit de SDD te stappen. Oftewel de vervangbaarheid van de bron is laag. Bij de vorming van de SDD hebben de gemeenten zowel beleid als uitvoering overgedragen aan de SDD. Het gevolg hiervan is dat de noodzakelijke kennis en kunde binnen de gemeenten niet meer aanwezig is. Daarom is de mate van belangrijkheid van de bron hoog. De conclusie is dan ook dat de afhankelijkheid op dit domein hoog is.

Op andere terreinen waarop samengewerkt kan worden, zoals bijvoorbeeld een DKCC, zou een samenwerking met andere gemeenten ook mogelijk zijn. Een belangrijk onderdeel van de doorontwikkeling van een DKCC zijn de ondersteunende processen en systemen. Bij de vorming van het Service Centrum Drechtsteden (SCD) hebben de gemeenten de ondersteunende diensten hierin ondergebracht. De gemeenten hebben met elkaar afgesproken dat gekozen wordt om zoveel mogelijk systemen en processen te standaardiseren om de kosten zo laag mogelijk te houden. Wanneer de ondersteuning van de processen als de bron wordt beschouwd, geldt ook hier dat de vervangbaarheid laag is en de belangrijkheid van de bron groot. De conclusie is daarom dat de afhankelijkheid hoog is.

In het algemeen kan gesteld worden dat de Drechtsteden gemeenten op veel fronten al zo sterk aan elkaar verbonden zijn dat de vrijheid om met andere gemeenten samen te werken beperkt is.

Externe afhankelijkheid

In de interviews wordt vaak genoemd dat het voor Sliedrecht goed is dat we samenwerken in de regio omdat de onderhandelingspositie van de regio naar buiten toe veel sterker is dan van Sliedrecht alleen: *“Samen ben je veel sterker richting partijen als Rijkswaterstaat, Rijksoverheid, Provincie.” “De manier waarop je als Drechtsteden aan tafel zit bij Rotterdam, Den Haag en Antwerpen. De burgemeester van Dordrecht heeft als vertegenwoordiger van de Drechtsteden met 260.000 inwoners een betere positie.”*

In het bijzonder wordt economie genoemd als een van de terreinen waarbij het noodzakelijk is om als regio samen te werken:

- *“Economisch gezien kun je er niet onderuit om samen te werken.”*
- *“Door als Drechtsteden gezamenlijk op trekken op het gebied van de economie, is dit zeker ook in het voordeel van Sliedrecht.”*
- *“Door de erkenning van de maritieme sectoren als topsector kunnen wij gebruik maken van Europese subsidies.”*
- *“De versterking van de watergebonden bedrijven. De bouwers van schepen komen voornamelijk uit de Drechtsteden en de makelaars en de verzekeraars uit Rotterdam.”*

-
- *“Economisch gebied, het is toch eigenlijk achterhaald dat wij voor dat kleine stukje Merwede ons eigen beleid gaan voeren. Om die ene baggeraar hierheen te halen in plaats van naar Papendrecht.”*

De Drechtsteden zijn met elkaar verbonden door het water. Van oudsher zijn binnen de Drechtsteden veel watergebonden bedrijven aanwezig die actief zijn in de maritieme sector. Eén van de speerpunten voor de Drechtsteden is het versterken van deze sector. De overtuiging bestaat dat de economische lobby veel sterker is wanneer gemeenten gezamenlijk optrekken. Wanneer de economische Ausgangssituatie van de maritieme sector als bron voor de samenwerking wordt gezien, kan worden geconcludeerd dat de onderlinge afhankelijkheid ook hier groot is. De vervangbaarheid van deze sector is zeer complex, vrijwel onmogelijk, en daarom laag. De belangrijkheid van deze sector is hoog. Ook hier geldt daarom dat de onderlinge afhankelijkheid tussen de Drechtsteden op economisch gebied hoog is.

Onderstaande tekst illustreert wat de basis is van waaruit de gemeenten binnen de Drechtsteden samenwerken. De overtuiging is dat de samenhang binnen de regio Drechtsteden zo groot is dat gemeenten elkaar nodig hebben om gezamenlijk te zorgen dat er een krachtige regio ontstaat.

DRECHTSTEDEN – Samen stad aan het water

De Drechtsteden vormen een samenhangend stedelijk gebied rondom Europa's drukst bevaren rivierenknooppunt. Het gebied kent een roemrijke historie in de Hollandse Gouden Eeuw. Daarna is de ontwikkeling vooral bepaald in het verlengde van het haven-industrieel complex van Rotterdam, één van 's werelds grootste havens.

De sector Maritiem en Logistiek is internationaal toonaangevend. Dat heeft veel werkgelegenheid opgeleverd, maar niet altijd hooggekwalificeerd. Ten opzichte van vergelijkbare gebieden zijn de Drechtsteden wat achtergebleven in welvaart, voorzieningen, hoger onderwijs en imago.

De regio heeft echter bovengemiddeld veel kansen door de gunstige ligging in de flank van Randstad, direct aan het water en de natuurgebieden Biesbosch en Groene Hart. Een stedenbouwkundige oriëntatie op de waterkant kan hier schitterende woonmilieus opleveren, met creatieve oplossingen voor de waterveiligheid. De historische binnenstad van Dordt biedt een unieke voedingsbodem voor cultuur en voorzieningen met (boven)regionale betekenis. Op al deze punten heeft het gebied een rijke potentie om te groeien als aantrekkelijk woon- en leefklimaat, wat in de 21ste eeuw de sleutelfactor is voor een succesvolle ontwikkeling.

Om dit te bereiken voeren de Drechtsteden een strategisch ontwikkelingsbeleid op drie domeinen:

- Economie: ontwikkeling maritiem, logistiek, onderwijs (uitvoeringsagenda economie en arbeidsmarkt);
- Fysiek: versterking aantrekkingskracht leefklimaat (wonen, water, binnenstad, natuur & vrijetijd);
- Sociaal: veiligheid en integrale ondersteuning achterstandsgroepen (samenhang in decentralisaties).

Ieder van de zes gemeenten heeft een eigen profiel en een eigen functie in deze agenda. Er zijn gezamenlijke taken en afzonderlijke taken. Maar er zijn geen afzonderlijke successen. De samenhang in het gebied is zo groot dat iedere lokale prestatie bijdraagt aan de ontwikkeling van het totale gebied.

De regio loopt landelijk voorop in intergemeentelijke samenwerking. Voor de komende periode is de uitdaging om het bestuurlijke proces en de ambtelijke organisatie zo in te richten dat die optimaal bijdraagt aan de inhoudelijke ontwikkelingsagenda. Zowel tussen gemeenten onderling, als in relatie met de maatschappelijke partners die tenslotte de ontwikkeling van het gebied feitelijk realiseren.

Ontleend aan toespraak burgemeester Brok tijdens de Drechtstedendinsdag van 8 mei 2012 (in Verkenning toekomst Netwerkbestuur)

4.5.2 Percepties over de regionale samenwerking

De percepties die de geïnterviewden hebben over de regionale samenwerking laten grote verschillen zien. *“Nee, er is geen eenduidig beeld. Het wordt heel sterk lokaal ingevuld. Het is sterk afhankelijk van mensen. Er is wel een soort basisgevoel dat die regio best belangrijk is.”*

Alle geïnterviewden zijn er van overtuigd dat de gemeente Sliedrecht te klein is om alle hedendaagse, maar zeker ook toekomstige problemen, zelfstandig op te kunnen lossen.

Uit de reacties zijn twee stromingen te onderscheiden. De ene stroming hanteert het uitgangspunt: *“alleen regionaal wat regionaal moet en lokaal wat lokaal kan.”* De andere stroming hanteert het uitgangspunt: *“Regionaal wat regionaal kan en lokaal wat lokaal moet”.*

Alleen regionaal wat regionaal moet

De eerste stroming ziet de regio vooral als een oplossing voor de problemen die lokaal niet op te lossen zijn: *“Je hebt ook mensen die geloven in de kracht van de regio, maar dan wel vooral voor hun eigen voordeel, maar niet in de kracht van echt samen.”* De aanhangers van deze stroming zullen elk voorstel beoordelen op het voordeel dat het voor de eigen gemeente oplevert. Het lokale belang gaat dan boven het regionale belang. De aanhangers van deze stroming gaan uit van de eigen kracht en zien de regio als oplossing wanneer de eigen kracht ontoereikend blijkt te zijn. Uit interviews komt naar voren dat er een tendens waargenomen wordt dat door de invloed van lokale partijen, die sterk vanuit het eigen dorp of stad redeneren, deze stroming aan kracht lijkt toe te nemen. *“Er is geen gevoel van dat we ook echt willen samenwerken. Toch nog te veel de houding wat levert het voor mij op”.*

“Je hebt ook mensen die geloven in de kracht van de regio, maar dan wel vooral voor hun eigen voordeel, maar niet in de kracht van echt samen.”

Regionaal wat regionaal kan

De andere stroming hanteert het uitgangspunt: *“Regionaal wat regionaal kan en lokaal wat lokaal moet”[.....]“Als je regionale samenwerking vanuit een intrinsieke motivatie doet, dan neem je de ene keer je verlies omdat je een andere keer je winst pakt.”.... “Het woordje kostenneutraal vind ik heel irritant. Als het over centjes gaat merk ik dat mensen de neiging hebben om te gaan shoppen.”* Deze stroming heeft de overtuiging dat de regionale samenwerking uiteindelijk per saldo meer voordelen oplevert dan nadelen. Je beoordeelt dossiers dan niet meer individueel, maar ziet dit in het grote geheel van de samenwerking.

“Als je regionale samenwerking vanuit een intrinsieke motivatie doet, dan neem je de ene keer je verlies omdat je een andere keer je winst pakt.”

De kritische houding over de regionale samenwerking komt vaak nog voort uit het feit dat in het verleden besluiten genomen zijn op basis van voorstellen die mooier gepresenteerd zijn dan in de praktijk zijn uitgepakt. Voorbeelden die in dit kader genoemd worden zijn het Service Centrum Drechtsteden (SCD) en de Regionale Ontwikkelings Maatschappij Drechtsteden (ROM-D). Voorafgaand aan het besluit om deel te nemen aan het SCD werd, op basis van een businesscase, aan de gemeente Sliedrecht een structurele besparing van ruim € 700.000 per jaar in het vooruitzicht gesteld. Op basis van deze beoogde besparing heeft de gemeente

Sliedrecht, samen met de andere Drechtsteden gemeenten, het besluit genomen tot deelname aan het SCD. De in het vooruitzicht gestelde besparing is nooit gerealiseerd. Bij de nadere uitwerking, na de besluitvorming, bleek het SCD voor de gemeente Sliedrecht geen financiële besparing op te leveren. Ook bestond in de eerste jaren na de vorming van het SCD grote ontevredenheid over de kwaliteit van de dienstverlening. Deze negatieve ervaring vanuit het verleden zorgt ervoor dat een zekere mate van wantrouwen en terughoudendheid voor verdergaande regionale samenwerking te bemerken is. Als succesvolle samenwerking noemen vrijwel alle geïnterviewden de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) en de Gemeentelijke Belastingdienst Drechtsteden (GBD) als goed functionerende organisaties die een kwaliteit bieden die de gemeente Sliedrecht als zelfstandige gemeente niet zou kunnen realiseren. Deze succesvolle vormen van samenwerking dragen op een positieve manier bij aan de perceptie over de regionale samenwerking.

Meerdere geïnterviewden hebben aangegeven het gevoel te hebben dat binnen de Drechtsteden het verder door ontwikkelen van de regionale samenwerking voor een aantal sleutelfiguren op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau een doel op zich is geworden. *“Samenwerken kan een doel worden en geen middel”[.....]“Ik merk dat verschillende mensen de regionale samenwerking tot doel hebben verheven. Als ik dan vraag is je doel een Drechtstad? Dan ontkennen ze. Maar ik constateer je gedrag is er wel naar.”* Als verklaring hiervoor wordt gegeven dat in ambtelijke en bestuurlijke regionale overleggen de meest invloedrijke figuren over het algemeen voorstander zijn van het intensiveren van de regionale samenwerking als middel voor de doorontwikkeling van de Drechtsteden. Een kritische of afwijkende houding kan de positie binnen het netwerkoverleg van de deelnemer negatief beïnvloeden.

4.5.3 Vertrouwen

Een kenmerk van de Drechtsteden is dat door de inmiddels langdurige en intensieve samenwerking sprake is van een overlegstructuur waar bij de deelnemers vaak sprake is van een dubbele loyaliteit. Deelnemers nemen enerzijds deel aan het overleg als vertegenwoordiger van de gemeente die ze heeft afgevaardigd en anderzijds als vertegenwoordiger van de Drechtsteden om gezamenlijk te zoeken naar het regionale belang. Doordat de deelnemers in de reguliere regionale overleggen elkaar frequent treffen ontstaat een collegiale band. De geïnterviewden geven aan dat binnen deze overleggen over het algemeen sprake is van een open en transparante manier van communiceren.

Uit de interviews blijkt een wisselend beeld over de percepties rondom het onderlinge vertrouwen. De eerste spontane reactie op vragen naar het onderlinge vertrouwen tussen de deelnemers in een bepaald regionaal overleg is dat deze als goed wordt ervaren: *“We bespreken zaken veel opener met elkaar.”* Uitgegaan wordt van de positieve intenties van de ander: *“Ik ga er op voorhand niet vanuit dat de ander mij een oor aan wil laten naaien. Als ik vind dat ik iets voor Sliedrecht binnen moet halen dan zeg ik dat gewoon.”* *“Als ik dit vergelijk met andere gemeenten waar ik gewerkt hebt, zijn we in de Drechtsteden ontzettend open naar elkaar toe” [.....]* *“Ambtelijk is een zeer open en collegiale houding om elkaar te helpen en*

informatie uit te wisselen” [.....]”Ik denk dat er weinig gemeenten in Nederland zijn die zo goed en open samenwerken.”

Wel laten de geïnterviewden blijken dat men kritisch is op voorstellen rondom regionale samenwerking. Ook komt in verschillende interviews een zekere mate van terughoudendheid over het vertrouwen in de gemeente Dordrecht. Waarbij vaak wel de nuance gemaakt wordt dat het meer een gevoel is dat voortkomt uit het feit dat Dordrecht door zijn omvang een belangrijke positie in het netwerk inneemt: *“Zeker tussen de vier kleinere gemeenten onderling is er wel vertrouwen. Naar Dordrecht is dat minder, maar dit is meer gebaseerd*

“Ik ga er op voorhand niet vanuit dat de ander mij een oor aan wil laten naaien.”

uit angst dan op basis van feiten!” [... .] “Dordrecht gedraagt zich als grootaandeelhouder.”

Enkele geïnterviewden geven met betrekking tot de casus DKCC aan dat het vermoeden bestaat dat Dordrecht wel een groot belang bij heeft dat het DKCC doorgaat omdat het voor Dordrecht een groot structureel financieel voordeel oplevert. Onder de geïnterviewden vanuit Sliedrecht bestaat bij enkelen het gevoel dat ze bijbetalen aan de bezuinigingsopgave van Dordrecht: *“Dordrecht heeft de bezuiniging al ingeboekt, die kunnen niet meer terug.”* Tegelijkertijd wordt ook wel begrip getoond voor het standpunt van Dordrecht: *“Dordrecht kijkt nu ook zakelijker naar de regionale samenwerking. Ze hebben in het verleden veel geïnvesteerd in de regionale samenwerking. Ze willen nu ook de revenuen.”*

Vanuit Dordrecht wordt aangegeven dat ze het onterecht vinden dat gemeenten de suggestie wekken dat Dordrecht zich zou willen verrijken ten koste van de andere gemeenten: *“Dordrecht neemt ook een risico; gekscherend zeggen we wel eens, zo meteen moeten we het ook nog gaan doen. Risico voor Dordrecht is dat ze veel kosten gemaakt hebben in de uitwerking van het plan zonder dat ze de garantie hebben dat ze de opdracht krijgen.”*

Nu naar verwachting gekozen gaat worden voor het onderbrengen van de regionale dienstverlening, inclusief de medewerkers, bij de gemeente Dordrecht lijkt er soms een licht wantrouwen naar de gemeente Dordrecht: *“Het voelt meer bedreigend dat het van Dordrecht is en niet een gezamenlijke organisatie.”* Ook blijkt uit de vragen die gesteld worden over het onderbrengen van de medewerkers dat er mate van wantrouwen is: *“Het overgeven van mensen en je portfolio aan de ander is lastig. Veel vragen over hoe Dordrecht omgaat met de mensen. Het voelt als een soort wantrouwen naar Dordrecht dat die niet goed met hun mensen om zouden gaan.”*

4.5.4 Netwerkregels

In de samenwerking binnen de Drechtsteden kan onderscheid worden gemaakt tussen de samenwerking die onder verantwoordelijkheid van de GRD valt en de samenwerking buiten de GRD.

Samenwerking binnen de GRD

De samenwerking binnen de GRD is een sterk geformaliseerde manier van samenwerken binnen het netwerk van de zes Drechtsteden gemeenten. De meeste netwerkregels zoals

beschreven in paragraaf 2.2.6 zijn voor de samenwerking binnen de GRD uitgewerkt en vastgelegd in de regeling van de GRD. Onderstaande tabel laat zien welke netwerkregels zijn vastgelegd:

Netwerkregel	Uitwerking
Positieregels	Vastgelegd in Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden (art.14): In de Drechtraad stemverhouding op basis van het aantal stemmen dat een lid vertegenwoordigt In Drechtstedenbestuur (art. 18) elk lid heeft één stem
Grensregels	In art. 53 en 54 is de toetreding en uittreding tot de GRD geregeld
Omvangsregels	In art. 6 en 7 is vastgelegd welke taken en bevoegdheden de GRD heeft
Autoriteitsregels	In de art. 20 t/m 35 zijn de posities van de te onderscheiden functies en commissies vastgelegd
Aggregatieregels	Is op hoofdlijnen vastgelegd in GRD
Informatieregels	Niet geregeld
Bonusregels	Niet geregeld

Tabel 4.4 Netwerkregels binnen de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden

Stemverhoudingen binnen de Drechtsteden

Eén van de regels die beschreven zijn in de regeling is hoe de stemverhoudingen binnen de Drechtraad zijn.

Op 19 maart 2014 hebben in de zes Drechtsteden gemeenten gemeenteraadsverkiezingen plaatsgevonden. Het hoogste orgaan binnen de GRD is de Drechtraad. De Drechtraad wordt samengesteld door vanuit elke gemeente van iedere fractie een afgevaardigde te benoemen die lid wordt van de Drechtraad. De stemverhouding wordt bepaald aan de hand van het aantal geldig uitgebrachte stemmen. Voor het tot stand komen van een beslissing is vereist dat ten minste 60% van het totaal aantal mogelijk uit te brengen stemmen vóór de beslissing stemt. Bij stemmingen over amendementen is dat een meerderheid van het totaal aantal mogelijk uit te brengen stemmen.

In onderstaande tabel is weergegeven hoe het de verdeling van het stemgewicht tussen de gemeenten is.

Gemeente	Geldig uitgebrachte stemmen	Stemgewicht	% stemgewicht
Alblasserdam	8997	89	8
Dordrecht	47839	478	43
Hendrik-Ido-Ambacht	12825	128	12
Papendrecht	13300	133	12
Sliedrecht	11029	110	10
Zwijndrecht	17447	174	16

Tabel 4.5 Stemgewichtsverdeling Drechtsteden na 19 maart 2014

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de gemeente Sliedrecht bij besluiten die in de Drechtraad genomen worden 'slechts' 10% van de stemmen heeft. Dit betekent dat de mogelijkheid

voor Sliedrecht om invloed uit te oefenen op regionale besluitvorming via het stemgedrag in de Drechtraad zeer beperkt is. Wil Sliedrecht zorgen dat haar standpunten worden meegenomen in de regionale besluitvorming dan is het uitbrengen van stemmen in de Drechtraad niet de meest kansrijke weg.

“Bestuurlijk is er sprake van gelijkwaardigheid en dan maakt het niet uit dat je vanuit een kleinere gemeente komt.”

De gemeente Sliedrecht moet daarom andere wegen bewandelen en een strategie kiezen die zorgt dat ondanks de positie als kleine gemeente toch rekening wordt gehouden met de belangen van Sliedrecht. In termen van *positieregel* heeft de gemeente Sliedrecht, formeel gezien, binnen het netwerk slechts een beperkte positie. Binnen de context van de Drechtsteden is de positie veel sterker, want informeel is een sterk besef van onderlinge afhankelijkheid. *“Bestuurlijk is er sprake van gelijkwaardigheid en dan maakt het niet uit dat je vanuit een kleinere gemeente komt. De voorzitter, in de figuur van Arno Brok, zorgt er voor dat iedereen ook wat gegund wordt”[.....] “Als je serieus meedoet en je verdiept je in dossiers dan maakt het echt niet uit of je uit Sliedrecht komt of uit Alblasterdam, dan wordt er gewoon naar je geluisterd en krijg je gewoon ruimte om mee te doen.”*

Uit deze uitspraken blijkt dat Sliedrecht volwaardig invloed kan uitoefenen op de besluitvorming op basis van inhoudelijke argumenten en dat dit niet wordt beperkt door de beperkte omvang binnen het netwerk. In praktische zin heeft een individuele gemeente een vetomacht. Wanneer een gemeente op inhoudelijke argumenten laat zien dat een voorstel vanuit het perspectief van de gemeente niet acceptabel is en niet aan het thuisfront te verkopen is, dan is de verwachting dat het besluit niet genomen wordt. Een gemeente zal terughoudend zijn om hier gebruik van te maken omdat bij herhaling de kans bestaat dat dit door de andere gemeenten niet meer zal worden geaccepteerd.

De geïnterviewden geven aan dat ze zich nauwelijks besluiten van de Drechtraad kunnen herinneren waarbij de meerderheid een besluit heeft genomen dat nadelig was voor een individuele gemeente. Geschillen in de Drechtraad gaan meestal ook niet over verdeling van standpunten tussen gemeenten. Dit komt enerzijds doordat er nauwelijks voorstellen geagendeerd worden waarbij sprake is van regionaal versus lokaal belang. Wanneer dit zich voor dreigt te doen wordt dit aan de voorkant over het algemeen al glad gestreken. Zie ook het voorbeeld bij de casus Regionale Detailhandelsvisie. Een andere verklaring is dat standpuntbepaling steeds meer via de regiofracties plaatsvindt. De afgevaardigden van de lokale fracties vormen samen een regionale fractie. Hierdoor ontstaat een meer partijpolitieke standpuntbepaling in plaats van een lokale standpuntbepaling.

Samenwerking buiten de GRD

De gemeenten binnen de Drechtsteden werken niet alleen samen onder de vlag van de GRD. Door de intensieve contacten op ambtelijk en bestuurlijk niveau weten de gemeenten elkaar steeds beter te vinden. De gemeenten beschouwen elkaar steeds meer als een natuurlijke partner voor verdergaande samenwerking. In de voorbereiding op de besluitvorming rondom dergelijke trajecten wordt gebruik gemaakt van de overlegstructuren die ook worden gebruikt

voor besluiten die onder de GRD vallen. In de praktijk blijkt dat het voor deelnemers aan overleggen ook niet altijd helder is of het een onderwerp is dat onder bevoegdheid van de GRD valt of dat het een lokale bevoegdheid is waarbij gemeenten een autonome bevoegdheid hebben.

Informele regels binnen de Drechtsteden

Er zijn informele regels die er voor zorgen dat in praktische zin het onderscheid tussen binnen of buiten de GRD nauwelijks wordt beleefd.

Eén van de informele regels is: *“We doen het met z’n allen, of we doen het niet”*. Een andere informele regel is dat de ene gemeente zich niet mag verrijken ten koste van de andere gemeente.

De regel: *‘de machtige actor dient zich terughoudend op te stellen’*

is binnen het netwerk duidelijk van toepassing. De gemeente Dordrecht is door haar omvang de machtigste actor binnen het netwerk. Toch geven de geïnterviewden over het algemeen aan dat Dordrecht zich bescheiden opstelt en geen misbruik maakt van haar ‘machtspositie’ om op basis van stemverhoudingen met één of meerdere gemeenten een besluit op basis van meerderheid van stemmen te forceren. De inzet is er op gericht om alle gemeenten bij elkaar te brengen en te bemiddelen tussen partijen

“We doen het met z’n allen, of we doen het niet.”

4.6 Conclusies

Binnen de Drechtsteden zijn twee vormen van samenwerking te onderscheiden. In de eerste plaats is sprake van een geformaliseerde samenwerking binnen de GRD. Binnen de GRD zijn veel netwerkregels vastgelegd. De zes gemeenten werken ook buiten de GRD op een aantal terreinen intensief samen. In de praktijk blijkt dat het nauwelijks verschil maakt of de samenwerking wel of niet onder de verantwoordelijkheid van de GRD valt. Het enige verschil is dat binnen de GRD de finale besluitvorming in de Drechttraad plaatsvindt.

Het Netwerk Drechtsteden is een zeer hecht netwerk. De vertegenwoordigers van de gemeenten, bestuurlijk en ambtelijk, hebben frequent overleg met elkaar. Door de intensieve, langdurige en sterk geformaliseerde samenwerking is sprake van een grote afhankelijkheid van elkaar. Om als gemeente uit het netwerk te stappen is zeer ingrijpend en zou grote financiële consequenties hebben.

Over het algemeen wordt op een harmonieuze manier samengewerkt. Conflicten worden zoveel mogelijk gemedend. De besluitvorming is gericht op het bereiken van consensus. Gemeenten beseffen dat ze elkaar in de toekomst nodig hebben om hun eigen doelen te kunnen verwezenlijken. De omvang van een gemeente blijkt in de praktijk nauwelijks verschil uit te maken op de invloed op het besluitvormingsproces. In praktische zin heeft elke gemeente een vetomacht.

De besluitvorming binnen de Drechtsteden kan getypeerd worden als besluitvorming binnen een (geformaliseerd) netwerk. De gemeenten zijn als actoren van elkaar afhankelijk. Ze

hebben eigen belangen en doelen die onderling kunnen verschillen en ook tegenstrijdig kunnen zijn. Sturing vindt horizontaal plaats. Door de langdurige en intensieve samenwerking zijn binnen de Drechtsteden (geschreven en ongeschreven) netwerkregels ontstaan die bepalen wat wel of niet is toegestaan. Een dominante informele regel is: *“We doen het met zijn allen of we doen het niet”*. Ook bij samenwerking die niet onder verantwoordelijkheid van de GRD valt, zijn over het algemeen toch alle zes gemeenten betrokken. Er is daarom niet alleen sprake van een sterk geformaliseerd, maar ook van een gesloten netwerk. In de samenwerking binnen de Drechtsteden zijn steeds dezelfde actoren betrokken.

Volgens de geïnterviewden zijn de meest typerende kenmerken van de eigenheid en de identiteit van Sliedrecht: 1. Ondernemend en hardwerkend, 2. Hechte gemeenschap en 3. Religieus. Het is niet direct duidelijk welke van deze kenmerken onder druk komen te staan bij een verdergaande regionale samenwerking.

5. Casus Drechtstedelijk Klant Contact Centrum (DKCC)

5.1 Beschrijving casus DKCC

In deze paragraaf wordt de casus van het DKCC uitgewerkt en geanalyseerd. Het doel is om inzicht te geven hoe besluitvorming binnen het netwerk van de Drechtsteden in de praktijk tot stand komt. Het DKCC is een voorbeeld van een proces dat zich binnen de Drechtsteden heeft afgespeeld. Het DKCC is een onderwerp waarbij gemeenten onderzoeken op welke wijze de gemeenten elkaar kunnen versterken door de samenwerking te intensiveren. Het besluitvormingsproces rondom het DKCC valt niet onder de bevoegdheid van de GRD. Bij deze casus zijn de actoren de zes gemeenten uit de Drechtsteden. Iedere gemeente afzonderlijk moet een besluit nemen om wel of niet deel te nemen aan het DKCC.

Het proces om te komen tot regionale samenwerking rondom de dienstverlening binnen de Drechtsteden is gestart in 2008 (Besluit B&W, 4 november 2008). De toenmalige Netwerk Directie Drechtsteden (NDD), bestaande uit de gemeentesecretarissen van de zes Drechtsteden gemeenten, hebben een opdracht gegeven om te onderzoeken op welke wijze de gemeenten zouden kunnen samenwerken in de afhandeling van het telefoonverkeer binnen de Drechtsteden. De aanleiding voor dit onderzoek was de visie die door de VNG is opgesteld om te komen tot een verbetering van de dienstverlening in 2015. De kern van deze visie was:

Het Klant Contact Centrum (KCC) van de gemeente wordt het unieke portaal waar burgers, bedrijven en instellingen terecht kunnen voor alle producten en diensten van de ketenpartners.

Het proces van besluitvorming kan worden opgedeeld in 3 rondes. In onderstaande tabel is een samenvatting weergegeven van de 3 rondes die in het besluitvormingsproces rondom de vorming van het DKCC te onderscheiden zijn. In de eerste 2 rondes werken de zes gemeenten vanuit een gelijkwaardige positie met elkaar samen. In ronde 3 heeft Dordrecht een bijzondere en dominante positie omdat de gemeente Dordrecht dan zelfstandig een voorstel uitwerkt om het regionale DKCC voor de zes gemeenten vanuit Dordrecht te organiseren.

	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3
Einde ronde	jan-10	mrt-13	sep-14
Cruciale beslissing	Besluit van de lokale colleges om in te stemmen met de regionale visie op dienstverlening	Opdracht van ONS-D aan de gemeente Dordrecht om een voorstel voor een regionaal DKCC uit te werken	Besluit van de lokale colleges om wel of niet deel te nemen aan het DKCC
Kenmerken	Actieve houding van de zes gemeenten om de eigen visie vertaald te krijgen in de regionale visie	Het ontbreken van een eenduidig beeld over de organisatie. Kleine stapjes maar geen grote besluiten	Initiatief ligt volledig bij Dordrecht. Vooral discussie over kostenverdeling

Tabel 5.1 cruciale beslissingen en kenmerken van de rondes

Ronde 1: juli 2008 – januari 2010

Start: Besluit van de NDD om te onderzoeken op welke wijze de gemeenten zouden kunnen samenwerken in de afhandeling van het telefoonverkeer binnen de Drechtsteden

Einde: Besluit van de lokale colleges om in te stemmen met de regionale visie op dienstverlening.

In 2008 wordt een Regionale Stuurgroep Dienstverlening (RSD) gevormd. De aanleiding om een stuurgroep dienstverlening te vormen was de opdracht van de NDD om te onderzoeken hoe gemeenten zouden kunnen samenwerken in de afhandeling van het telefonieverkeer. Voordat de stuurgroep dienstverlening werd gevormd bestond al een platform dienstverlening. Binnen dit platform kwamen de afdelingshoofden dienstverlening regelmatig bij elkaar om kennis uit te wisselen en elkaar te informeren over lopende en nieuwe ontwikkelingen. De gemeente Dordrecht was de initiatiefnemer hiervan. Dordrecht was ambitieus op het gebied van dienstverlening en behoorde tot de koplopers van Nederland en wilde haar ervaring en deskundigheid inzetten voor de Drechtsteden. Dit platform dienstverlening had geen status, geen bevoegdheden, geen opdrachten en geen verantwoordingsplicht.

De RSD werd gevormd door de zes afdelingshoofden dienstverlening van de zes Drechtsteden gemeenten en versterkt met deskundigen vanuit de gemeente Dordrecht en enkele externe adviseurs. De RSD was de opdrachtnemer voor het uitvoeren van de opdracht van de NDD om het onderzoek uit te voeren naar een optimale afhandeling van het telefonieverkeer binnen de Drechtsteden. Een eerste stap die gemeenten zouden moeten zetten in het verbeteren van de dienstverlening was het vergroten van de herkenbaarheid en de bereikbaarheid van de gemeenten door het invoeren van het telefoonnummer 14+netnummer voor alle gemeenten. Binnen de Drechtsteden hebben vijf van de zes gemeenten het netnummer 078, alleen Sliedrecht heeft als netnummer 0184. Om als Sliedrecht herkenbaar te blijven heeft Sliedrecht daarom in 2008 besloten niet mee te doen met het invoeren van het 14078 nummer.

De conclusie van het uitgevoerde onderzoek naar de mogelijkheden van samenwerking in de afhandeling van het telefoonverkeer binnen de Drechtsteden was dat het vormen van één regionale telefonieorganisatie de meest efficiënte vorm is. Deze regionale organisatie zou dan alle telefoonverkeer voor de zes gemeenten afhandelen. De uitkomsten van dit onderzoek werden niet door alle gemeenten onderschreven. In het bijzonder de kleinere gemeenten, waaronder ook Sliedrecht, hadden grote bedenkingen bij de haalbaarheid van de berekende besparingen. In het onderzoek was te weinig rekening gehouden met het feit dat binnen de kleinere gemeenten vrijwel alle medewerkers die telefoontjes afhandelen ook andere taken hebben. In de meeste gevallen is het afhandelen van telefoontjes slechts een zeer klein onderdeel van de taakinvulling. Het overnemen van de afhandeling van telefoonverkeer door een regionale organisatie zou in de kleinere gemeente nauwelijks besparingen op formatieplaatsen op kunnen leveren. Daarnaast hadden de kleinere gemeenten bedenkingen om de inwoners van de eigen gemeenten in een onpersoonlijk callcenter terecht te laten komen. Het gevoel bestond dat de persoonlijke en warme benadering door een eigen

medewerker die de gemeente en de organisatie kent verloren zou gaan. Voor de gemeente Dordrecht speelden de argumenten van een persoonlijke benadering met kennis van de organisatie en de gemeente nauwelijks een rol. Omdat er binnen de RSD geen overeenstemming was, werd besloten om niet verder te gaan met het vormen van één regionale telefonieorganisatie. Vervolgens heeft de NDD op 4 juli 2008 het besluit genomen om de RSD opdracht te geven om een gezamenlijke visie op de (organisatie) van de dienstverlening in de regio te formuleren. Deze opdracht ging verder dan alleen de afhandeling van het telefoonverkeer. Het had ook betrekking op de afhandeling van dienstverlening aan de balie en via het internet.

Een belangrijke stap om te komen tot een regionale visie op dienstverlening was het opstellen van een lokale visie op dienstverlening door de zes individuele gemeenten. Het doel hiervan was om richting te bepalen voor de regionale visie en het benoemen van kaders/indicatoren die als randvoorwaarde meegegeven werden voor een verdere uitwerking van de regionale visie. In Sliedrecht zijn, onder begeleiding van een externe deskundige, enkele bijeenkomsten georganiseerd met het college van B&W en het managementteam. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in het vaststellen van een lokale visie op dienstverlening door het college van B&W in november 2009. De vastgestelde dienstverleningsvisie van Sliedrecht is als volgt beschreven:

- *Sliedrecht wil het centrum voor dienstverlening zijn. Sliedrecht staat dicht bij zijn klanten. Sliedrecht weet wat de klant noodzakelijk vindt in de dienstverlening. Sliedrecht biedt dienstverlening aan via de kanalen die de klant prefereert. Het verminderen van de lasten voor de burger en ondernemer staat centraal voor Sliedrecht.*
- *Sliedrecht werkt aan Nieuwe Dienstverlening door een onderscheid te maken naar doelgroepen en elke doelgroep te bedienen op een wijze die wordt gewenst door de doelgroep. Elke doelgroep wordt bediend door een eigen mix van kanalen en samenwerking met ketenpartners. Sliedrecht heeft voor diensten van andere organisaties primair een verwijzende rol.*
- *Sliedrecht regisseert pro-actief op het realiseren van de andere overheid door haar dienstverleningsprocessen continu te verbeteren met de nieuwe e-overheidsvoorzieningen.*

In de vastgestelde visie zijn voor de lokale eigenheid de volgende indicatoren opgenomen:

- Kennis van de klant in kwestie
- Kennis van de lokale gebouwde omgeving
- Kennis van lokale (politieke)agenda, bijvoorbeeld evenementen
- (mogelijkheid tot) profilering van de eigen gemeente
- Lokale balie aanwezig
- Centrale regie bij gemeente

Op 3 december 2009 is in een regionale bijeenkomst de regionale visie op Dienstverlening gepresenteerd. Voor deze bijeenkomst waren alle bestuurders, gemeentesecretarissen, MT-leden en hoofden dienstverlening van de zes Drechtsteden gemeenten uitgenodigd en deze waren ook massaal aanwezig. Tijdens deze bijeenkomst zijn via ‘ronde tafelgesprekken’ reacties, meningen en aandachtspunten opgehaald. De opgehaalde reacties zijn verwerkt in een definitieve regionale visie op dienstverlening. Het college van B&W van Sliedrecht heeft op 26 januari 2010 ingestemd met deze visie. In de regionale visie op dienstverlening is over het borgen van de lokale eigenheid opgenomen: *‘Systemen faciliteren de borging van lokale eigenheid. De kennis van de lokale situatie en de warme benadering zijn niet meer afhankelijk van het geheugen en de interesse van een medewerker achter de balie, maar worden geborgd door het vastleggen van informatie in systemen.....De dienstverlening van gemeenten ontwikkelt zich op deze wijze van medewerkergebonden naar geborgde eigenheid.’*

Opvallend is dat het geen unaniem besluit van het college is om zowel de lokale als de regionale visie vast te stellen, maar dat één van de vier collegeleden tegen deze ontwikkeling is.

Ronde 2: januari 2010 – maart 2013

Start: Besluit van de lokale colleges om in te stemmen met de regionale visie op dienstverlening.

Einde: Opdracht van ONS-D aan de gemeente Dordrecht om een voorstel voor een regionaal klant contact centrum voor de Drechtsteden (DKCC) uit te werken.

Vanaf 2010, nadat de regionale visie op dienstverlening door de lokale colleges van B&W is vastgesteld, gaat de RSD verder als een regionaal netwerk managementteam binnen de *proeftuin dienstverlening*. In 2010 wordt binnen de Drechtsteden geëxperimenteerd met *proeftuinen*. De werkwijze met proeftuinen is nieuw voor de Drechtsteden. De proeftuin dienstverlening is een virtuele organisatie waarin medewerkers van de zes gemeenten vanuit de dienstverlening samenwerken. De leidinggevenden vanuit de zes gemeenten vormen gezamenlijk het managementteam van de proeftuin. Doelstelling van deze manier van werken was om, zonder reorganisatie, door goed samen te werken de kwaliteit en de efficiency van de dienstverlening te verbeteren en samen te werken aan de ontwikkeling van een toekomstbestendige dienstverlening. In deze periode is vooral gewerkt aan het uitwisselen van kennis en het elkaar ondersteunen bij ontwikkelingen. Er is gewerkt aan het standaardiseren van producten en het standaardiseren van systemen. Het daadwerkelijk zetten van stappen in de richting van één regionale organisatie dienstverlening kwam niet van de grond. Dit werd vooral veroorzaakt doordat geen overeenstemming bestond over het beoogde doel van de samenwerking. Eén van de geïnterviewden zegt: *“In het MT dienstverlening bestond te veel verdeeldheid over de visie op de organisatie. Er bestond*

absoluut geen overeenstemming om er één organisatie dienstverlening in de regio van te maken en hierdoor werden geen echte keuzes gemaakt. ”

Of zoals een ander het verwoordde: *“...toen is het eigenlijk een beetje op z'n beloop gegaan en blijven hangen.”*

Kenmerkend voor de samenwerking binnen de proeftuin was dat de gemeenten op basis van gelijkwaardigheid met elkaar samenwerkten. Gemeenten waren autonoom in het maken van keuzes om wel of niet mee te werken aan onderdelen van de samenwerking. De samenwerking was door het ontbreken van een eenduidig toekomstbeeld te vrijblijvend om door te kunnen ontwikkelen naar het gezamenlijk organiseren van de dienstverlening. Gemeenten die verder wilden in de samenwerking voelden zich geremd door gemeenten die terughoudend stonden in het gezamenlijk organiseren van de dienstverlening.

Begin 2013 is in opdracht van het ONS-D een ontwikkelprogramma opgesteld om de samenwerking in de Drechtsteden verder te brengen. Eén van de onderdelen hierin is de doorontwikkeling van de regionale dienstverlening. In het ontwikkelprogramma staat: *“Geconstateerd is dat de eerdere vormen van samenwerking concrete successen hebben opgeleverd. Maar de formule van ‘werken als ware we één ambtelijke organisatie’ heeft ook geleerd, dat deze samenwerkingsvorm grenzen stelt aan de mogelijkheden om synergievoordelen te realiseren.”* In het ontwikkelprogramma is het voorstel opgenomen om te kiezen om de samenwerking op het gebied van dienstverlening verdergaand en eenvoudiger te structureren binnen één organisatievorm en te kiezen voor ‘hosten’. Hierbij worden medewerkers vanuit de lokale dienstverleningsafdelingen samengebracht binnen één organisatie die de dienstverlening voor alle gemeenten gaat leveren. Een organisatie die wordt ondergebracht bij één van de lokale organisaties, in dit geval de gemeente Dordrecht. Door de opdracht van ONS-D aan de gemeente Dordrecht om een voorstel uit te werken voor een regionale organisatie Dienstverlening lag vanaf dat moment het initiatief bij de gemeente Dordrecht. De samenwerking binnen het netwerk op basis van gelijkwaardigheid en vrijblijvendheid komt hiermee in een nieuwe fase terecht.

Ronde 3: maart 2013 – september 2014

Start: Opdracht van ONS-D aan de gemeente Dordrecht om een voorstel voor een regionaal klant contact centrum voor de Drechtsteden (DKCC) uit te werken.

Einde: Besluit van het college van B&W van de gemeente Sliedrecht om gebruik te maken van het aanbod van de gemeente Dordrecht om de dienstverlening te hosten bij de gemeente Dordrecht.

De gemeente Dordrecht heeft aangeboden om de hosting van de dienstverlening voor de regio op zich te willen nemen. Dit voorstel van de gemeente Dordrecht is door ONS-D overgenomen in het ontwikkelprogramma Drechtsteden, zoals is opgesteld in maart 2013. In juni 2013 spreken de colleges het voornemen uit om te participeren in de nieuwe hostingsorganisatie. Vanaf dat moment lag het initiatief bij de gemeente Dordrecht. De

gemeente Dordrecht heeft bij alle gemeenten gevraagd wat zij belangrijke aspecten vinden voor hun lokale eigenheid. Uit deze inventarisatie blijkt dat door de gemeenten is aangegeven dat lokale eigenheid wordt bepaald door: de eigen gemeentewinkel, de medewerkers die bekend zijn met de gemeente en herkenbaar zijn als medewerkers van de betreffende gemeente, herkenbare gemeentelijke communicatiemiddelen, de binding en voeling met de gemeenten en ruimte voor uitzonderingen. In de uitwerking van het voorstel voor het regionale DKCC zijn deze wensen met betrekking tot de lokale eigenheid volledig overgenomen. In het voorstel zijn ook de financiële effecten van deelname aan het DKCC voor de individuele gemeenten becijferd. Voor alle gemeenten, met uitzondering van de gemeente Sliedrecht, laat het voorstel een financiële besparing zien vanaf 1 jaar na start.

Binnen de gemeente Sliedrecht wordt vanwege de financiën niet enthousiast gereageerd op het voorstel. De discussie ging vanaf dat moment vooral over de verrekening van de kosten. Over de inhoud van het voorstel en het concept van de dienstverlening wordt nauwelijks nog gesproken. Zoals een geïnterviewde het verwoordde: *“Het probleem spitste zich toe dat het voor de ene gemeente veel voordeel opleverde en voor andere gemeenten, waaronder Sliedrecht, nadeel..... Dan roepen bestuurders dat gaan we regelen, maar dan worden ze in eigen huis teruggefloten..... Dordrecht en Zwijndrecht hoorde je niet piepen, want die hadden een groot financieel voordeel.....Het gaat niet zo zeer om de zaak, maar om de poppetjes die zich er mee bezig houden. Alblasserdam hoorde je ook niet zo veel, want de portefeuillehouder kwam toevallig uit Alblasserdam.”*

Uit het voorstel blijkt dat vooral de gemeenten Dordrecht en Zwijndrecht groot financieel voordeel hebben bij een DKCC. Regionaal is een structurele besparing van ruim € 1 mln. berekend. Dit roept bij Sliedrecht het gevoel op dat door een andere verdeling van de kosten over de gemeenten ook voor Sliedrecht een structureel voordeel, of in elk geval kostenneutraal, mogelijk is. Sliedrecht brengt haar standpunten in via het ONS-D, via het portefeuillehouder overleg en via de bestuurlijke contacten tussen de bestuurders van de gemeente Sliedrecht met de bestuurder van de gemeente Dordrecht. Naar aanleiding hiervan wordt het voorstel financieel aangepast in het voordeel van de gemeente Sliedrecht. Ondanks deze aanpassing blijft een beperkt structureel financieel nadeel voor de gemeente Sliedrecht. Toch neemt het college van B&W op 9 september 2014 het besluit om in te stemmen met het voorstel van de gemeente Dordrecht omdat de overtuiging aanwezig is dat hiermee een toekomstbestendige oplossing voor Sliedrecht wordt gerealiseerd en dat op langere termijn voor de gemeente Sliedrecht een kostenbesparing is te realiseren doordat bespaard kan worden op ontwikkelingskosten die in de toekomst op gemeenten afkomen.

5.2 Analyse casus DKCC

Het besluitvormingsproces rondom het DKCC wordt geanalyseerd aan de hand van:

1. Percepties van problemen en oplossingen
2. Afhankelijkheden
3. Strategieën

In de tabel op de volgende pagina is een vergelijking gemaakt tussen de perceptie, activiteiten, doel en strategie van de gemeente Sliedrecht en gemeente Dordrecht/regio. Omdat dit onderzoek zich beperkt tot de manier waarop Sliedrecht invloed heeft uitgeoefend op het regionale besluitvormingsproces is geen onderzoek gedaan naar de rol en perceptie van de andere afzonderlijke gemeenten. Een uitzondering is gemaakt voor de gemeente Dordrecht omdat zij in ronde 3 een bijzondere positie inneemt als grootste en initiatief nemende gemeente.

Actor		Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3
Sliedrecht	Perceptie Problemen	In begin van deze ronde ziet Sliedrecht geen probleem. Aan het einde van deze ronde is het beseft ontstaan dat toekomstige ontwikkelingen het best regionaal opgepakt kunnen worden.	Ontbreken van kennis en capaciteit om te werken aan toekomstbestendig maken van de dienstverlening	Te hoge prijs in het aanbod van Dordrecht om voor Sliedrecht een DKCC te organiseren
	Perceptie Oplossingen	Eén regionaal DKCC waarbinnen de lokale eigenheid, zoals gedefinieerd in de lokale visie is geborgd	Kennis uitwisselen en gebruik maken van de capaciteit en deskundigheid uit de regio	Andere doorbelasting van de kosten om de kosten voor Sliedrecht te reduceren
	Activiteit	Verzetten tegen voorstel voor één telefonieorganisatie. Opstellen lokale visie op dienstverlening als input voor de regionale visie	deelnemen aan regionale overleggen. Meewerken aan standaardiseren van producten en diensten.	Ambtelijk en bestuurlijk overleg om te onderhandelen over de kosten die Sliedrecht aan Dordrecht moet betalen voor DKCC
	Doel	Veilig stellen van lokale belang	Voldoen aan wettelijke eisen	Toekomstbestendige oplossing die niet meer kost en waarbij lokale eigenheid is geborgd
	Strategie	In start lichte vorm van conflictstrategie. Later coöperatieve strategie	Ontwijkende strategie. Er worden geen besluiten genomen over doorontwikkeling naar één regionale organisatie	Milde vorm van conflictstrategie
Regio/ Dordrecht	Perceptie Problemen	Ontbreken van één telefonische ingang voor de zes Drechtsteden gemeenten	Ontbreken van één regionale organisatie dienstverlening	Ontbreken van een gezamenlijke visie over de doorontwikkeling naar één organisatie
	Perceptie Oplossingen	Aan begin van ronde 1 is de oplossing één telefonie-organisatie voor de Drechtsteden. Aan het einde van ronde 1 is de oplossing een regionaal DKCC zoals omschreven in de regionale visie op dienstverlening	Werken alsof er een virtuele regionale organisatie dienstverlening bestaat.	Dordrecht gaat een oplossing uitwerken om een regionaal DKCC te realiseren dat ondergebracht wordt bij de gemeenten Dordrecht
	Activiteit	Opstellen businesscase voor één telefonieorganisatie. Later initiatief om een regionale visie op dienstverlening te ontwikkelen	Instellen van een virtueel regio MT dienstverlening. Organiseren van regio-overleggen. Faciliteren van de doorontwikkeling door beschikbaar stellen van kennis en medewerkers.	Uitwerken voorstel/offerte om de dienstverlening voor de zes gemeenten te organiseren
	Doel	Realisatie van een toekomstbestendig DKCC om ambities van Dordrecht waar te kunnen maken	Op een organische wijze toegroeien naar één regionale organisatie	Doorontwikkelen van de dienstverlening en kosten voor gemeente Dordrecht reduceren
	Strategie	Faciliterende en coöperatieve strategie	Faciliterende en coöperatieve strategie	Go-alone strategie, maar wel in verbinding op inhoud met andere gemeenten

Tabel 5.2 Schematische weergave rondes DKCC

5.2.1 Afhankelijkheden

De dienstverlening van de gemeenten maken al enkele jaren ingrijpende ontwikkelingen door. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door wensen en eisen die burgers en bedrijven hebben met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening van gemeenten. Ook de rijksoverheid stelt steeds meer eisen aan de kwaliteit van de dienstverlening van de gemeenten. De technologische ontwikkelingen bieden tal van mogelijkheden om de dienstverlening te moderniseren en te professionaliseren. Om deze mogelijkheden te kunnen benutten moet actief worden ingespeeld op externe ontwikkelingen. De gemeente Sliedrecht is te klein om dit alleen op een efficiënte manier te organiseren. Sliedrecht moet daarom samenwerken met andere gemeenten. Omdat de gemeenten binnen de Drechtsteden al op meerdere onderdelen intensief samenwerken is het voor Sliedrecht vrijwel onmogelijk om te kiezen voor samenwerking met gemeenten buiten de Drechtsteden. Binnen de Drechtsteden is al één Sociale Dienst, één Gemeentelijke Belastingdienst en één Milieudienst. Ook werken de gemeenten via één ICT-infrastructuur en vindt ontwikkeling op het gebied van ICT binnen de Drechtsteden plaats vanuit één ICT-organisatie die onderdeel uitmaakt van het SCD. In de regionale visie op dienstverlening staat: *‘Voor de Drechtsteden ligt daar een historische kans: in onze regio bestaat al een sterke praktijk van regionale samenwerking waardoor de deur naar gezamenlijke oplossingen wijd open staat. Sterker nog: niet samenwerken, wordt ronduit lastig omdat in de Drechtsteden sprake is van een diepe verwevenheid van publieke organisaties die dienstverlening leveren en organisaties die de dienstverlening ondersteunen.* Uit bovenstaand citaat blijkt dat de gemeente Sliedrecht afhankelijk is van de Drechtsteden om de dienstverlening verder te ontwikkelen en dat er eigenlijk geen opties zijn om dit zonder de Drechtsteden te doen.

De gemeenten binnen Drechtsteden zijn door de GRD op een formele manier met elkaar verbonden. Gemeenten hebben elkaar in dit samenwerkingsverband nodig. De hit-and-runstrategie kunnen gemeenten zich daarom niet permitteren. Voor de ontwikkeling van de dienstverlening zijn de gemeenten sterk afhankelijk van de ondersteuning van de gezamenlijke ICT-afdeling uit het Service Centrum Drechtsteden (SCD). Binnen de GRD zijn afspraken gemaakt over het uniformeren van processen en systemen om te kunnen besparen op de kosten voor de ondersteuning hiervan. In het maken van keuzes moeten gemeenten daarom overeenstemming bereiken en kunnen niet onafhankelijk een eigen keuze maken. Dus ondanks het feit dat het formeel gezien een lokale bevoegdheid is van elke gemeente om wel of niet deel te nemen aan een DKKC blijkt binnen het netwerk van de Drechtsteden de keuzevrijheid van de gemeenten beperkt te worden door afspraken die binnen de regio gemaakt zijn. De gemeenten zijn afhankelijk van de gemeente Dordrecht omdat zij over meer kennis en expertise beschikken dan de kleinere gemeenten. Om te kunnen besparen op de ontwikkelkosten en overhead zijn gemeenten afhankelijk van de gemeente Dordrecht omdat volume nodig is om de doorontwikkeling kosteneffectief mogelijk te maken.

	Sliedrecht	Dordrecht/Regio
Sliedrecht		Hoog: kennis, ICT, gemeenschappelijke regionale partners
Dordrecht/Regio	Middel: volume om kosten te beperken. Eenheid in regio	

Tabel 5.3 Wederzijdse afhankelijkheden DKCC

5.2.2 Perceptie van het probleem

Ronde 1

In het begin van ronde 1 bestaat geen overeenstemming over de perceptie van het probleem. De gemeente Dordrecht loopt voorop in het volgen van de ontwikkelingen op het gebied van dienstverlening. Zij signaleert dat er ontwikkelingen op de gemeentelijke dienstverlening afkomen die het noodzakelijk maken dat de gemeente stappen gaat zetten in de organisatie en productontwikkeling om aan de toekomstige eisen te kunnen blijven voldoen. Doordat de kleinere gemeenten minder actief en minder ambitieus zijn, wordt de noodzaak en urgentie om de dienstverlening ingrijpend te veranderen op dat moment nog niet gevoeld. In eerste instantie wordt door Dordrecht gesignaleerd dat om aan de toekomstige eisen te kunnen voldoen de telefonieorganisatie veranderd moet worden. De noodzaak om de telefonie anders te organiseren wordt in eerste instantie alleen door Dordrecht en Zwijndrecht onderschreven. Gedurende ronde 1 wordt veel informatie en kennis uitgewisseld ook worden externe deskundigen ingehuurd om uitleg te geven over de toekomstige ontwikkelingen. Het resultaat hiervan is dat uiteindelijk alle gemeenten de overtuiging hebben dat de ontwikkelingen die op hen afkomen een dusdanige impact hebben dat ze deze ontwikkelingen door een individuele gemeente niet op een effectieve en efficiënte manier kunnen worden georganiseerd.

Ronde 2

In deze ronde is het belangrijkste doel om de dienstverlening en de ondersteunende processen en systemen bij de zes gemeenten zoveel mogelijk te uniformeren. Over de noodzaak hiervan bestaat overeenstemming tussen de zes gemeenten. De volgende stap in het doorontwikkelen van de dienstverlening waar over gesproken wordt is het gezamenlijk organiseren van de dienstverlening. Hierover bestaat op dat moment nog geen overeenstemming. De individuele gemeenten voelen niet de noodzaak om één regionale dienstverleningsorganisatie te vormen. Het gevoel bestaat dat door het uitwisselen van kennis binnen het netwerk MT dienstverlening het mogelijk is om antwoord te geven op de ontwikkelingen die op de gemeenten afkomen. Niet alle bestuurders binnen de individuele gemeenten staan positief tegenover de doorontwikkeling naar één regionale organisatie. De angst om de grip kwijt te raken op de dienstverlening aan de burgers speelt hierbij een rol. Binnen de ambtelijke organisaties bestaat ook een mate van terughoudendheid, of zelfs weerstand, om actief mee te werken aan de doorontwikkeling naar één regionale organisatie.

Dit wordt veroorzaakt doordat de doorontwikkeling consequenties heeft voor de medewerkers. Niet duidelijk is of voor elke medewerker binnen een regionale organisatie een plaats zal zijn.

Ronde 3

In ronde 3 bestaat formeel gezien overeenstemming over de perceptie van het probleem. De gemeentesecretarissen van de zes gemeenten onderschrijven het voorstel van de gemeente Dordrecht aan het ONS-D om de gemeente Dordrecht een voorstel uit te laten werken voor het hosten van het DKCC.

5.2.3 Perceptie van de oplossing

Ronde 1

In eerste instantie bestaat geen overeenstemming over de voorgestelde oplossing. De eerste stap die Dordrecht wil zetten is het vormen van een regionale telefonieorganisatie en het introduceren van het +14078 nummer voor de Drechtsteden. Het introduceren van het +14078 wordt door vijf van de zes gemeente onderschreven. Alleen de gemeente Sliedrecht doet hier niet aan mee omdat zij een afwijkend netnummer hebben. De voorgestelde telefonieorganisatie als eerste stap in de ontwikkeling wordt alleen door Dordrecht en Zwijndrecht onderschreven. Het voorgestelde ontwikkelpad in de regionale visie op dienstverlening als oplossing voor de opgaven die op gemeenten afkomen worden door alle gemeenten onderschreven. Aan het einde van ronde 1 bestaat overeenstemming over de perceptie van de oplossing, namelijk een Drechtstedelijk Klant Contact Center waarbinnen de lokale eigenheid is geborgd.

Ronde 2

Over de eerste stappen in de ontwikkeling; het uniformeren van de dienstverlening en het standaardiseren van de ondersteunende processen en systemen bestaat overeenstemming tussen de gemeenten. Over het gezamenlijk organiseren van de dienstverlening in één centrale organisatie bestaat, ondanks de vastgestelde regionale visie, geen overeenstemming. Vooral de kleinere gemeenten zijn terughoudend omdat ze vrezen de lokale eigenheid te verliezen.

Ronde 3


Over het voorstel van Dordrecht voor een DKCC als oplossing voor een toekomstbestendige dienstverlening wordt al snel op hoofdlijnen door de zes gemeenten mee ingestemd. Aan de voorkant maakten gemeenten zich vooral druk over het behoud van de lokale eigenheid: *“Gemeenten wilden allemaal hun lokale eigenheid behouden. Maar bij uitvraag kwam er weinig uit. Het is vooral sentiment. Dordrecht heeft de lokale eigenheid uiteindelijk zelf ingevuld en*

“Gemeenten wilden allemaal hun lokale eigenheid behouden. Maar bij uitvraag kwam er weinig uit”

hier is nauwelijks nog op gereageerd.” Grootste verschil in perceptie bestaat over de verdeling van de kosten tussen de gemeenten. Sliedrecht heeft hier als enige nadeel gemeente een duidelijk afwijkend standpunt. Een geïnterviewde zegt hierover: “Ik heb me in het regio-overleg nadrukkelijk gemanifesteerd. Soms alleen en soms gesteund door collega’s uit andere gemeenten” [.....] “Het kan niet zo zijn dat jullie tonnen inboeken en dat wij daarvoor de rekening betalen. Dat kan ik niet verkopen in Sliedrecht.”

In onderstaande tabel is schematisch weergegeven hoe het wel of niet aanwezig zijn van overeenstemming tussen de gemeente Sliedrecht en de Regio/gemeente Dordrecht zich ontwikkelt over de 4 rondes. Uiteindelijk wordt overeenstemming bereikt over de oplossing die er toe leidt dat het college van B&W van Sliedrecht op 9 september 2014 het besluit neemt om in te stemmen met het voorstel van Dordrecht!

	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3
Perceptie probleem			
Perceptie oplossing			
Doel			



Overeenstemming
Geen overeenstemming

Tabel 5.4 Vergelijking overeenstemming Sliedrecht met Regio/Dordrecht

Uit het verloop van het proces blijkt dat de eenduidige perceptie over de oplossing die formeel gezien aan het einde van ronde 1 bestaat in de praktijk in ronde 2 niet gedragen wordt door de direct betrokkenen. Hierdoor stagneert de doorontwikkeling. In ronde 3 wordt, ondanks de verschillen in perceptie over het probleem en de beoogde doelen uiteindelijk toch overeenstemming bereikt over de oplossing.

5.2.4 Strategie

Ronde 1

In het begin van ronde 1 heeft de gemeente Sliedrecht gekozen voor de conflictstrategie. Het voorstel voor één telefonieorganisatie werd door de gemeente Sliedrecht als enige gemeente niet onderschreven. Dit heeft geresulteerd in het voorstel om eerst een visie op de regionale dienstverlening te ontwikkelen voor dat keuzes gemaakt zouden worden over de te nemen vervolgstappen. De gemeente Dordrecht heeft binnen dit proces een sterk faciliterende strategie gehanteerd. Zij hebben als grootste gemeente veel energie gestoken in het bij elkaar brengen en het bij elkaar houden van de partijen. Vanaf het moment dat gewerkt werd aan het ontwikkelen van de regionale visie op dienstverlening was sprake van een coöperatieve

strategie van alle gemeenten. Waarbij het uiteindelijke doel voor iedere gemeente was om zijn eigen belangen veilig te stellen. Doordat gemeenten volop de ruimte kregen om de eigen wensen en ideeën in te brengen, resulteerde dit in een breed gedragen visie.

Ronde 2

In deze periode is samengewerkt, kennis uitgewisseld, keuzes gemaakt voor systemen, processen geüniformeerd en is de dienstverlening steeds verder gestandaardiseerd.

De overheersende strategie is de coöperatieve strategie. De gemeenten erkennen elkaars afhankelijkheid en ze zoeken gezamenlijk naar oplossingen die acceptabel zijn voor alle gemeenten. De gemeente Dordrecht heeft ook in deze fase een faciliterende strategie. Zij is de belangrijkste drijvende kracht in het proces en steekt relatief veel energie in het bij elkaar houden van de gemeenten. Op het gebied van de doorontwikkeling naar één regionale organisatie hanteren de gemeenten de ontwijkende en conflictmijdende strategie. Gemeenten weten van elkaar dat de percepties hierover van elkaar verschillen maar het conflict hierover wordt vermeden.

Ronde 3

In deze fase lopen een aantal strategieën door elkaar heen. De gemeente Dordrecht wil niet langer wachten in het doorontwikkelen van haar dienstverlening en wil duidelijkheid over de doorontwikkeling naar één regionale organisatie. Via het ONS-D brengt Dordrecht het voorstel in om een regionaal DKCC te ontwikkelen dat bij Dordrecht gehost gaat worden. ONS-D neemt dit voorstel over in haar ontwikkelprogramma. Deze strategie kan gezien worden als een go-alone strategie: Dordrecht heeft een oplossing voor de doorontwikkeling van de dienstverlening en probeert dit volgens haar wensen te realiseren. Tegelijkertijd stelt Dordrecht zich ook coöperatief op en geeft gemeenten volop gelegenheid om wensen en ideeën in te brengen om de lokale eigenheid te borgen.

Nadat het voorstel van Dordrecht is ontvangen en dit voor de gemeente Sliedrecht ongunstig blijkt uit te pakken, kiest Sliedrecht voor een milde conflict strategie. Sliedrecht laat zowel ambtelijk als bestuurlijk haar standpunt horen dat het voorstel van Dordrecht voor Sliedrecht niet acceptabel is en dreigt om niet mee te doen met het DKCC.

5.3 Conclusies DKCC

Op basis van de beschrijving en de analyse van de casus DKCC kunnen de deelvragen worden beantwoord.

1. *Wat waren voor Sliedrecht belangrijke waarden of doelen en welke strategie heeft Sliedrecht gehanteerd om in het besluitvormingsproces op te komen voor haar eigen belangen?*

In deze casus was voor Sliedrecht belangrijk dat de lokale eigenheid geborgd zou worden. Sliedrecht heeft in 2009 een lokale visie op dienstverlening vastgesteld. Deze visie van Sliedrecht is ingebracht in de ontwikkeling van de regionale visie op dienstverlening. In de regionale visie op dienstverlening komen de door Sliedrecht ingebrachte punten vrijwel volledig terug. Ook in het 'aanbod van Dordrecht' om het DKCC te hosten bij de gemeente Dordrecht is expliciete aandacht voor het borgen van de lokale eigenheid. De door Sliedrecht ingebrachte indicatoren om de lokale eigenheid te borgen zijn in de businesscase volledig overgenomen.

Sliedrecht heeft een coöperatieve strategie gehanteerd om op te komen voor haar eigen belangen. Sliedrecht heeft haar eigen visie ingebracht. In de praktijk is gebleken dat tussen de zes gemeenten nauwelijks verschillen bestonden over hoe de lokale eigenheid binnen gemeenten geborgd zou moeten worden.

2. *Wat blijkt voor de gemeente Sliedrecht de strategische operationalisatie van de eigen identiteit uit de gevolgde strategieën?*

Binnen deze casus is in de lokale dienstverleningsvisie vastgesteld wat voor Sliedrecht belangrijke waarden zijn die naar de toekomst toe geborgd moeten worden. Uit de beschrijving van deze visie kan worden afgeleid dat Sliedrecht herkenbaar wil zijn als:

1. Gemeente die dicht bij haar inwoners wil staan.
2. Persoonlijke benadering, de klant is geen nummer
3. Toegankelijke gemeente. De klant bepaalt van welk kanaal hij/zij gebruikt maakt.
4. Efficiënte gemeente; het verminderen van de lasten staat centraal

3. *Hoe heeft Sliedrecht gebruik gemaakt van haar mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de besluitvorming en wat zijn de effecten op de uitkomsten van het beleid?*

Sliedrecht heeft invloed uitgeoefend op de besluitvorming door actief mee te doen, haar eigen visie vast te stellen en deze in te brengen als input voor de regionale visie op dienstverlening. In de eerste fase is de ambtelijk en bestuurlijke afstemming goed geweest. Hierdoor was

duidelijk wat het standpunt van de gemeente Sliedrecht was. In de laatste fase is veel discussie ontstaan over de verrekening van de kosten. Waarbij de discussie vooral gaat over de manier waarop de vaste kosten verdeeld moeten worden over de zes gemeenten. Achteraf kan geconcludeerd worden dat aan het begin van de laatste fase van het proces (ronde 3) hier te weinig of geen aandacht voor is geweest. Op 9 september 2014 heeft het college van B&W van Sliedrecht het besluit genomen om in te stemmen met het 'aanbod van Dordrecht'. Hiermee zijn de aspecten met betrekking tot de lokale eigenheid vrijwel volledig geborgd. Omdat het financiële nadeel voor Sliedrecht niet volledig wordt gecompenseerd zal Sliedrecht mogelijk het gevoel overhouden van benadeeld te zijn ten gunste van Dordrecht.

6. Casus Regionale Detailhandelsvisie Drechtsteden

6.1 Beschrijving van de casus Regionale Detailhandelsvisie Drechtsteden

De casus Regionale Detailhandelsvisie Drechtsteden (RDD) is binnen dit onderzoek gekozen om te illustreren hoe een besluitvormingsproces dat onder de bevoegdheid van de GRD valt kan verlopen. Bij deze casus wordt ook zichtbaar hoe omgegaan wordt met spanningen die op kunnen treden tussen individuele gemeenten. In de analyse worden geen uitspraken gedaan over de kwaliteit of de inhoud van de visie. De analyse beperkt zich tot het proces dat gevolgd is en de keuzes die gemaakt zijn.

De regio Drechtsteden heeft in 2012 besloten om de Structuurvisie detailhandel en horeca Drechtsteden uit 2002 te actualiseren. De aanleiding hiervoor zijn de gewijzigde marktomstandigheden en het verzoek van de Provincie Zuid-Holland om te komen tot een geactualiseerd kader als opmaat voor de bijstelling van de Provinciale Structuurvisie. De regiovisie moet per winkelgebied een (beoogd) profiel beschrijven, waar vervolgens ook naar gehandeld wordt; het profiel is een toetssteen voor de winkelgebieden. Het doel van de visie is om binnen de regio Drechtsteden te zorgen dat de hoofdwinkelstructuur wordt versterkt. Het proces om te komen tot een geactualiseerde visie heeft een relatief korte doorlooptijd gehad. In het proces zijn twee rondes te onderscheiden. In de beschrijving en de analyse zijn enkele opvallende aspecten opgenomen die illustreren hoe de regio binnen dit proces is omgegaan met spanningen rondom tegenstrijdige belangen van gemeenten. Een ander opvallend aspect binnen deze casus is hoe de Drechtstraad omgaat met haar bevoegdheid om regionaal beleid vast te stellen. In onderstaande tabel is een samenvatting van de twee te onderscheiden rondes weergegeven:

	Ronde 1	Ronde 2
Einde ronde	dec-09	jan-14
Cruciale beslissing	Besluit van de Drechtstraad om de SDH 2002 te evalueren en de opdracht om in 2010 de Structuurvisie te actualiseren	Besluit van de Drechtstraad om de Regionale Detailhandelsvisie Drechtsteden voor te leggen aan de lokale raden.
Kenmerken	Het ontbreken van draagvlak voor de SDH 2002. De SDH 2002 wordt alleen gebruikt als bestuurlijk toetsingskader	Iedere gemeente gaat voor het veilig stellen van zijn eigen belang. Lokale belangen gaan boven regionale belangen

Tabel 6.1 Cruciale beslissingen en kenmerken van de rondes

Ronde 1: 2002 – 2012

Start: Vaststellen van de 'Structuurvisie detailhandel en horeca Drechtsteden

Einde: Opdracht om een actuele Detailhandelsvisie Drechtsteden op te stellen

De Structuurvisie Detailhandel en Horeca (SDH) is in 2002 opgesteld en functioneerde als kaderstellend beleid op het gebied van detailhandel in de Drechtsteden met als doel regio op ontwikkelingen met gemeentegrensoverschrijdende effecten. Uit een in 2009 door de Kamer van Koophandel uitgevoerde enquête onder ondernemers en winkeliersverenigingen in de

Drechtsteden komt naar voren dat de uitgangspunten uit de SDH nog steeds worden onderschreven, maar ook dat men een toenemende onderlinge concurrentie ervaart tussen de verschillende winkelcentra in de Drechtsteden. Uit de enquête komt naar voren dat de Drechtsteden een gebied is met samenhangende belangen en prioriteiten, maar dat ondanks potentie en (grote) intentie tot bestuurlijke samenwerking in de Drechtsteden weinig bewustzijn is op het belang van het totale gebied: *“Het Drechtstedengevoel ontbreekt”*

De Drechtsteden hebben op het gebied van detailhandel te maken met een zuigende werking van Breda, Rotterdam en Den Haag op de eigen inwoners. In de Drechtsteden zijn in 2009 “Pieken in de Drechtsteden” geformuleerd. Eén van de drie pieken is de historische binnenstad van Dordrecht. Doel is om Dordrecht-Centrum als een middel te zien om de aantrekkingskracht te vergroten.

In de SDH maakte Dordrecht-Centrum onderdeel uit van de detailhandelsstructuur. Dordrecht was gepositioneerd aan de top van deze structuur. Daarom stond alles in dienst van de Dordtse binnenstad. Het versterken van de binnenstad was van middel tot doel verheven. Op basis van de nieuwe inzichten moet de ontwikkeling van Dordrecht-Centrum in samenhang worden gezien met de ontwikkelingen van de detailhandel in de regio. Hierbij moet overeind blijven dat het centrum van Dordrecht “the place to be” moet worden voor alle inwoners van de Drechtsteden en daarbuiten.

Door niet-bestuurlijke stakeholders wordt de SDH beleefd als een bestuurlijk toetsingskader. Het is een bestuurlijk afwegingskader met als doelstelling het reguleren van onderlinge concurrentie tussen gemeenten door het verdelen van de vierkante meters verkoopoppervlak. In de SDH zijn marktdynamiek en ontwikkelingen in consumentengedrag onderbelicht. In de ogen van de geënquêteerden wordt het kader vooral toegepast *“als het in het straatje van de bestuurders past.”* Bestuurders geven aan dat ze ervaren dat het ontbreekt aan bestuurlijk draagvlak doordat geen unanieme vaststelling heeft plaatsgevonden in de gemeenteraden. In de evaluatie wordt geconcludeerd dat de positieve werking van de structuurvisie, ondanks misschien goede intenties, vaak wordt doorkruist door andere (lokale) belangen. Ook het ontbreken van concrete gekwantificeerde out-come doelstellingen heeft er toe geleid dat geformuleerde profielen van winkelcentra een doel op zich zijn geworden. Stakeholders vinden dat de SDH niet of nauwelijks heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van detailhandel in de Drechtsteden. Zij geven aan dat een structuurvisie niet alleen een toetsend kader moet zijn, maar vooral stimulerend en randvoorwaarde scheppend.

De conclusie in de evaluatie is dat de nieuwe detailhandelsvisie samen met marktpartijen moet worden gerealiseerd en dat de nieuwe visie meer moet zijn dan een bestuurlijk toetsingskader.

Een randvoorwaarde is dat binnen elke gemeente draagvlak is voor de regionale visie, waarbij de vraag naar voren komt of gemeenten nog lokaal beleid op het gebied van detailhandel moeten

“Wij zijn hier voor de verheffing van de regio en dan moeten wij niet alleen de belangen van de gemeenten onderling afwegen, maar moeten wij keuzes maken.”

hebben of dat de regionale visie bindend is voor de regio. Tijdens de bespreking van de evaluatie van de SDH uit 2002 in de Drechttraad op 16 december 2009 komt naar voren dat

gemeenten vooral spanning voelen tussen de eigen lokale belangen en het regionaal belang. *“Hier is de onderlinge positionering van de deelnemende gemeenten van belang” [.....]* *“Naar ons idee zal het nieuwe beleidskader aan kracht winnen als de belangen van alle gemeenten secuur worden afgewogen” [....]* *“Hiërarchie moet naar ons idee geen doel op zich worden. Het gaat ons om het totaal waarbij de onderlinge verbindingen worden gerespecteerd en in het belang van de regio zelfs worden versterkt” [.....]* *“We hebben moeite met de zinsnede: waarbij slechts sporadisch ruimte is voor lokale belangen. Om te voorkomen dat nu al stellingen worden betrokken lijkt het ons goed om deze alinea te schrappen dan wel uit te spreken dat dit niet zo stringent is bedoeld.”*

De portefeuillehouder reageert hierop: *“Wij zijn hier voor de verheffing van de regio en dan moeten wij niet alleen de belangen van de gemeenten onderling afwegen, maar moeten wij keuzes maken. Het probleem dat in de oude detailhandelsnota stond is dat we die keuzes niet hebben gemaakt. En dat we dus een middelmatig product hebben op het terrein van de detailhandel” [.....]* *“Je zult keuzes moeten maken als het gaat over de invulling van de detailhandel. We zullen ervoor zorgen dat het niet al te pijnlijk is voor de gebieden die niet in de keuzes vallen. Maar we zullen moeten aantonen dat het maken van keuzes in het belang is van de hele regio en van alle gemeenten.”*

Vanuit de Drechtraad komt hierop de reactie: *“De te maken keuzes moeten wel gebaseerd zijn op draagvlak”*. De portefeuillehouder reageert: *“Dat ben ik niet met u eens. Het kan best zijn dat er in bepaalde gemeenten geen draagvlak voor is en we toch moeten kiezen.”* Op de reactie vanuit de Drechtraad waarin aangegeven wordt dat de Drechtraad het wel eens moet worden over de te maken keuzes, reageert de portefeuillehouder: *“Ja, door een meerderheid van stemmen. Ik zeg het een beetje scherp, maar onze regio moet ook durven te kiezen!”*

“Ik zeg het een beetje scherp, maar onze regio moet ook durven te kiezen”

Uiteindelijk gaat de Drechtraad akkoord met de evaluatie van de SDH 2002 en het voorstel om de Structuurvisie in 2010 te actualiseren. Waarbij voorgesteld wordt om de actualisatie in 2010 te starten zodra het nieuwe Drechtstedenbestuur is aangetreden.

Ronde 2: maart 2013 – 14 januari 2014

Start: Opdracht om een actuele Detailhandelsvisie Drechtsteden op te stellen

Einde: Besluit van de Drechtraad om de Detailhandelsvisie Drechtsteden voor te leggen aan de lokale raden

Uiteindelijk heeft het tot begin 2013 geduurd voordat gestart is met het actualiseren van de Regionale Detailhandelsvisie Drechtsteden (RDD). De noodzaak om vanaf dat moment het proces voortvarend en onder tijdsdruk op te pakken is tweeledig. Enerzijds is het een eis van de Provincie dat regionale afstemming plaatsvindt en dat regio's hun programmering op orde moeten hebben. De provincie toetst aanvragen op een regionaal actueel en vastgesteld beleidskader. Door het ontbreken van een actueel beleidskader werd het steeds moeilijker om toestemming te krijgen van de Provincie bij aanvragen voor nieuwe ontwikkelingen.

Daarnaast speelde ook een rol dat in 2009 de toezegging gedaan was aan de Drechttraad om na aantreden van het nieuwe Drechtstedenbestuur in 2010 te starten met de actualisatie van de RDD. Omdat in maart 2014 de gemeenteraadsverkiezingen waren, en hiermee een einde komt aan de 'regeerperiode' van het huidige Drechtstedenbestuur, was de tijd voor de portefeuillehouder om de toezegging waar te maken kort.

Op 27 maart 2013 start het proces in een gezamenlijke kick-off met ambtenaren vanuit de zes gemeenten. Doel van deze bijeenkomst is om informatie uit te wisselen en afspraken te maken over het vervolgproces. Drie scenario's worden geschetst: 1. Voortzetting huidig beleid, 2. Lokaal optimaliseren, 3. Regionaal en subregionaal optimaliseren. Uit deze scenario's komt naar voren dat het voortzetten van het huidige beleid voor de korte termijn de minste discussie oproept omdat dan de bestaande plannen door de gemeenten kunnen worden uitgevoerd. Echter wanneer rekening wordt gehouden met de marktontwikkelingen is dit geen optimaal scenario omdat de leegstand in een aantal winkelgebieden toe zal nemen. Bij scenario 2, waarbij rekening wordt gehouden met de marktontwikkelingen, kunnen Dordrecht en Zwijndrecht nog uitbreiden. Bij de andere 4 gemeenten komt druk te staan op geplande ontwikkelingen en uitbreidingsplannen, waarbij de verwachting is dat de regiopositie van de Drechtsteden zal verzwakken. De conclusie is dat het voor de regio het beste is om te kiezen voor scenario 3; regionaal en subregionaal optimaliseren. In de uitnodiging voor de marktconsultatie, op 25 september 2013, aan alle winkeliersverenigingen en eigenaren van commercieel Retail vastgoed in de Drechtsteden staat: *"Een optimale regionale verzorgingsstructuur en een zo groot mogelijke regionale koopkrachtbinding vragen om het maken van scherpe keuzes. Keuzes die bij voorkeur zowel door de markt als de regionale en lokale overheden gedragen worden."*

De Kamer van Koophandel (notitie 10 september 2013) doet namens de detailhandel een beroep op het Drechtstedenbestuur om duidelijke keuzes te maken in het belang van de regio. Zij verwacht meer daadkracht van het regionale bestuur dan van het lokale bestuur.

Op 5 november 2013 worden de lokale portefeuillehouders geïnformeerd over de voorlopige uitkomsten van de, door een extern bureau uitgevoerde, marktanalyse. Op dat moment worden de portefeuillehouders bewust van de mogelijke impact van de visie: *"de presentatie had een mooi academisch verhaal over krimpende markten. Daar zagen de wethouders opeens allerlei lokale projecten sneuvelen. Daarop werden de wethouders opeens wakker en kwamen op voor de eigen lokale belangen."* De reactie vanuit het Drechtstedenbestuur hierop was: *"Zorg dat we allemaal aan boord blijven."*

"Daar zagen de wethouders opeens allerlei lokale projecten sneuvelen. Daarop werden de wethouders opeens wakker en kwamen op voor de eigen lokale belangen."

In de concept visie zijn uitgangspunten opgenomen waarbij spanning ontstaat tussen Sliedrecht en Papendrecht over de ontwikkelingsmogelijkheden van winkelruimte. Op dat moment ontstaat een scherpe discussie tussen beide gemeenten. Uiteindelijk wordt de tekst in de definitieve visie aangepast zodat het voor beide gemeenten acceptabel is. Eén van de geïnterviewden geeft als antwoord op de vraag hoe omgegaan is met tegengestelde belangen

tussen het regionale en het lokale belang: *“uiteindelijk is de oplossing vaak het zoeken in de formulering, de scherpe kantjes gaan er van af.”* Een ander verwoordt: *“Iedereen heeft zo zijn eigen projecten en iedereen wilde dat die door konden gaan. Het is feitelijk zo opgeschreven dat het met niemand conflicteert. Elke gemeente was vooral gefocust op zijn eigen projecten of die door konden gaan.”*

Uiteindelijk wordt een definitieve versie van de Regionale Detailhandelsvisie Drechtsteden aangeboden aan het Drechtstedenbestuur op 7 november 2013. In het begeleidend voorstel staan als kanttekeningen bij de visie:

- Versterking van de regionale hoofdstructuur vraagt op basis van het profiel en de structuur van het winkelgebied om een lokale en maatgerichte aanpak tussen overheid, eigenaar en ondernemer. In de huidige en toekomstige markt is ook geen strak omljnd toetsingskader mogelijk waarbinnen nieuwe initiatieven binnen de bestaande structuur regionaal afgewogen kunnen worden.
- De visie vormt daarbij een leidraad voor het toetsen van nieuwe detailhandelsinitiatieven. In eerste instantie wordt daarbij uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente. Voor initiatieven die door aard en/of omvang bovengemeentelijke effecten hebben, en daarmee de regionale detailhandelsstructuur raken, is meer regionale afstemming gewenst.
- Gegeven de krimpende markt is eerder voorgesteld om aan de hand van vier scenario's (voorzetting huidig beleid, lokale optimalisering, regionale optimalisering en een wensbeeldscenario) scherpere keuzes te maken tussen winkelgebieden. In de praktijk blijkt deze eerder voorgestelde scenarioaanpak geen antwoord te geven op de vraag hoe de Drechtsteden om kunnen gaan met een nieuwe ontwikkelingen en vraagstukken op detailhandelsgebied. In het uitwerkingstraject van de visie is geconcludeerd dat er dan ook maar één scenario is voor de Drechtsteden en dat is het kwalitatief versterken van de hoofdstructuur (de centrumgebieden van de gemeenten) en gelijktijdige begeleiding van de herstructurering van aanbod op het lokale verzorgingsniveau (de buurstrips, verspreide bewinkeling, etc.). Het is dus ook geen kwestie van het regionaal maken van keuze tussen de verschillende centrumgebieden in de Drechtsteden, maar vooral de vraag hoe op lokaal niveau deze hoofdcentra versterkt kunnen worden.

Geconcludeerd kan worden dat de keuzes in het belang van de regio, waar aan de voorkant van het proces over gesproken werd, ook wanneer die ten koste zouden gaan van de lokale belangen, niet zijn gemaakt. De uitkomsten van de marktanalyse worden voor kennisgeving aangenomen. Op 14 januari 2014 staat de Regionale Detailhandelsvisie Drechtsteden ter besluitvorming op de agenda van de Drechttraad. Eén van de leden vraagt om het stuk eerst voor te leggen aan de lokale raden omdat het mogelijk effect heeft op het lokale beleid. Een ander raadslid reageert hierop: *“Wij vragen ons wel af wat de meerwaarde is” [.....] “Er zit lokaal voldoende speelruimte in om een eigen beleid te kunnen voeren. Ten eerste staat er geen strak omljnd kader voor nieuwe initiatieven in bestaande structuur van bebouwing. Dat is in principe een lokale verantwoordelijkheid.”*

De portefeuillehouder reageert: *"Allereerst geeft artikel 6 van de GR aan dat de Drechtraad de bevoegdheid heeft om de regionale detailhandelsstructuur vast te stellen."* Uiteindelijk wordt het voorstel om de visie eerst voor te leggen aan de lokale raden in stemming gebracht. De meerderheid van de Drechtraad stemt in met het voorstel. De consequentie is dat de regionale visie tot op heden (september 2014) nog niet door de Drechtraad is vastgesteld.

6.2 Analyse casus Regionale Detailhandelsvisie

Het besluitvormingsproces rondom het DKCC wordt geanalyseerd aan de hand van:

1. Afhankelijkheden
2. Percepties
3. Strategieën

In de tabel op de volgende pagina is een vergelijking opgenomen tussen de percepties, activiteiten, doel en strategie van de gemeente Sliedrecht in vergelijking met de regio. De andere gemeenten worden in de analyse van deze casus als één actor beschouwd. Het doel van de analyse is vooral om inzichtelijk te maken hoe omgegaan wordt met spanningen tussen lokaal belang en regionaal belang. Omdat het onderzoek gedaan is vanuit het perspectief van Sliedrecht, wordt alleen specifiek ingegaan op Sliedrecht.

Actor		Ronde 1	Ronde 2
Sliedrecht	Perceptie Problemen	De SDH is alleen een toetsingskader en beperkt de ontwikkelingsmogelijkheden voor Sliedrecht	Het ontbreken van een actuele regionale detailhandelsvisie die voldoet aan de eisen van de Provincie
	Perceptie Oplossingen	De SDH 2002 interpreteren om lokaal belang veilig te stellen	Opstellen van een regionale visie waarin belangen van Sliedrecht zijn veilig gesteld.
	Activiteit	SDH 2002 gebruiken om eigen lokale ontwikkelingen mogelijk te maken	De nieuwe visie toetsen of ontwikkelingen van Sliedrecht zijn veilig gesteld. Bij tegenstrijdige belangen onderhandelen met andere gemeenten om een compromis te vinden die acceptabel is voor beide gemeenten.
	Doel	Veilig stellen van lokale belang	Veilig stellen van lokale belang
	Strategie	Go-Along, vooral zelfstandig beslissingen nemen die gunstig zijn voor Sliedrecht	Go-alone, gaan voor eigen lokale belang. Op moment dat dit in gevaar komt: conflict strategie
Regio	Perceptie Problemen	Ontbreken van bestuurlijk draagvlak. Lokale belangen gaan boven regionale belangen. <i>'Drechtstedengevoel ontbreekt:'</i> De SDH sluit niet aan bij marktdynamiek en marktontwikkelingen.	Het ontbreken van bestuurlijke overeenstemming om het regionale belang boven het lokale belang te stellen.
	Perceptie Oplossingen	Samen met marktpartijen een regionale visie op te stellen met een breed draagvlak, waarin regionaal boven lokaal belang wordt gesteld	Opstellen van een regionale visie waarvoor draagvlak is bij alle gemeenten
	Activiteit	Iedere gemeente gaat zijn eigen gang. Nauwelijks regionale afstemming	Visie toetsen op ontwikkelmogelijkheden voor de eigen gemeente
	Doel	Versterken winkelstructuur binnen de Drechtsteden, maar in de praktijk vooral ieder voor zich.	Versterken van de regionale detailhandel
	Strategie	Conflictmijdend	Conflictmijdend

Tabel 6.2 Schematische weergave rondes casus Regionale Detailhandelsvisie

6.2.1 Afhankelijkheden

De zes gemeenten zijn in dit proces afhankelijk van elkaar omdat het een eis van de provincie is dat de regio Drechtsteden een geactualiseerd en afgestemd regionaal beleidskader opstelt. Ook de markt vraagt om een overheid die verder kijkt dan haar eigen gemeentegrenzen.

De gemeenten zijn in dit proces daarom volledig tot elkaar veroordeeld en moeten er met elkaar uitkomen. De zes gemeenten werken niet alleen in dit proces met elkaar samen, maar moeten binnen de Drechtsteden op vele terreinen met elkaar samenwerken. De gemeenten beseffen dat ze elkaar in de toekomst weer nodig hebben: *“De kleine gemeenten weten dat ze ook een andere keer alleen kunnen staan.”* In het proces blijkt dat ook bestuurders elkaar vast willen houden. Dit komt naar voren op momenten dat het spannend dreigt te worden en

wanneer er voorstellen waren om echte keuzes te maken. De reactie: *“Zorg dat we allemaal aan boord blijven”* is illustratief hiervoor. Ook is over het algemeen naar buiten toe sprake van een grote loyaliteit naar de Drechtsteden. Intern wordt kritisch gekeken naar de samenwerking maar: *“Niemand zit te wachten op slecht nieuws te brengen over de regio.”*

“De kleine gemeenten weten dat ze ook een andere keer alleen kunnen staan.”

In onderstaande tabel is de wederzijdse afhankelijkheid tussen gemeente Sliedrecht en de regio weergegeven.

	Sliedrecht	Regio
Sliedrecht		Hoog, eis van Provincie om een actuele regionale visie op te stellen
Regio	Hoog, gemeenten hebben elkaar in de toekomst weer nodig. Geen slecht nieuws over de regio	

Tabel 6.3 Wederzijdse afhankelijkheden

6.2.2 Percepties

Perceptie van het probleem

Vanaf de start van het proces om te komen tot een regionale detailhandelsvisie bestaat overeenstemming over de noodzaak om de oude visie uit 2002 te actualiseren. Het geschetste probleem dat de oude visie vooral gericht was op het reguleren van de groei en dat in de markt eerder sprake is van krimp dan van groei wordt door iedereen erkend. Ook de toenemende leegstand van winkels is voor elke gemeente herkenbaar. Het feit dat de Provincie eist dat er een actuele regionale afgestemde visie is die als kader dient bij aanvragen richting de Provincie zorgen er voor dat elke gemeente mee wil werken aan de totstandkoming van een nieuwe visie.

Perceptie van de oplossing

Bij aanvang van het proces werd door meerdere partijen; o.a. regio bestuurder en de Kamer van Koophandel benadrukt dat in het belang van de regio keuzes gemaakt moesten worden die soms ten koste konden gaan van lokale belangen.

in het begin van het proces werd nog gesteld dat gelet op de krimpende markt het noodzakelijk is om scherpere keuzes tussen winkelgebieden te maken. Lopende het proces blijkt deze eerder voorgestelde scenarioaanpak geen antwoord te geven op de vraag hoe de Drechtsteden om kunnen gaan met nieuwe ontwikkelingen en vraagstukken op detailhandelsgebied. Op het moment dat bestuurders zagen dat de betekenis van het maken van regionale keuzes ten koste zou gaan van lokale plannen begon weerstand te ontstaan. Als reactie daarop is gekozen om in de visie geen strakke kaders op te nemen die in strijd zijn met lokale plannen.

De uiteindelijk gekozen formulering die inzet op het versterken van de bestaande regionale hoofdwinkelstructuur en het terugleggen van de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van lokale plannen aan de gemeenten kan vooralsnog op instemming rekenen. Nog onbekend is wat de reacties van de lokale raden op deze visie zullen zijn. Op het moment van dit schrijven zijn deze reacties nog niet bekend.

	Ronde 1	Ronde 2
Perceptie probleem		
Perceptie oplossing		
Doel		

Overeenstemming
 Geen overeenstemming

Tabel 6.4 Vergelijking overeenstemming Sliedrecht met de Regio

6.2.3 Strategieën

Op grond van het voorgaande blijkt dat het verschil in perceptie over de oplossing de meeste spanningen tussen gemeenten veroorzaken. Op het eerste gezicht lijkt er binnen dit proces sprake van een coöperatieve-strategie. De gemeenten werken ogenschijnlijk collegiaal samen aan het realiseren van een nieuwe regionale Detailhandelsvisie. Op het moment dat keuzes ten koste gaan van het eigen belang blijkt dat ten diepste de gemeenten de go-alone strategie kiezen en dat het regionale belang ondergeschikt wordt geacht aan het eigen lokale belang en wordt een milde en beschaafde conflict-strategie niet gemeden. Een geïnterviewde zegt: *“Binnen de regio zijn we ontzettend conflictmijdend. We zoeken de grootste gemeenschappelijke deler of hoe kunnen we zaken uitstellen” [.....] “Op het moment dat het ingewikkeld wordt gaan er allerlei mensen aan remmen trekken en dan loopt het ergens vast.”*

“Bestuurlijk werd er wel gezegd. Hou je poot maar stijf en laat ze maar komen. Maar als het puntje bij paaltje komt wordt het wel weer glad gestreken.”

Bij de start werd nog gezegd dat er keuzes gemaakt moesten worden die goed voor de regio zouden zijn, ook als dit voor een individuele gemeente nadelig zou zijn. Gedurende het proces zijn op momenten dat spanningen tussen tegengestelde lokale belangen dreigden te ontstaan gezocht naar oplossingen die voor beide gemeenten acceptabel waren. In een interview wordt hierop gezegd: *“Ik heb nog nooit meegemaakt dat de regio een besluit neemt dat nadelig is voor een gemeente” [.....] “Bestuurlijk werd er wel gezegd. Hou je poot maar stijf en laat ze maar komen, maar als het puntje bij paaltje komt wordt het wel weer glad gestreken.”* Uiteindelijk wordt binnen deze casus gezamenlijk gezocht naar een voor beiden acceptabele oplossing en is er sprake van een coöperatieve strategie.

6.2.4 Conclusies casus Regionale Detailhandelsvisie Drechtsteden

Op basis van de beschrijving en de analyse van de casus Regionale Detailhandelsvisie Drechtsteden kunnen de deelvragen worden beantwoord.

1. *Wat waren voor Sliedrecht belangrijke waarden of doelen en welke strategie heeft Sliedrecht gehanteerd om in het besluitvormingsproces op te komen voor haar eigen belangen?*

Belangrijkste doelen voor Sliedrecht waren in deze casus het veilig stellen van de ontwikkelingsmogelijkheden van de eigen winkelgebieden. In het bijzonder het veiligstellen van de ontwikkelingsmogelijkheden van de perifere detailhandel op de Woonboulevard Nijverwaard is voor Sliedrecht belangrijk. Door actief mee te participeren in de ontwikkeling van de nieuwe detailhandelsvisie heeft Sliedrecht ervoor gezorgd dat deze belangen zijn veiliggesteld. Op een bepaald moment in het proces ontstaat spanning tussen de belangen van de gemeente Papendrecht en de gemeente Sliedrecht. In de concept tekst staat een paragraaf waarbij de realisatie van een winkelcentrum in Papendrecht nabij de gemeentegrens met Sliedrecht ten koste zou kunnen gaan van de geplande ontwikkelingen in Sliedrecht. Op het moment dat dit wordt geconstateerd wordt in overleg met Papendrecht de oplossing gezocht in een tekstuele aanpassing die voor beide partijen voldoende interpretatie ruimte geeft en geen van de gemeenten op voorhand beperkingen oplegt.

2. *Wat blijkt voor de gemeente Sliedrecht de strategische operationalisatie van de eigen identiteit uit de gevolgde strategieën?*

Uit deze casus blijkt dat voor Sliedrecht het behoud en de ontwikkelingsmogelijkheden van het eigen winkelbestand belangrijk is. Uit de interviews komt nadrukkelijk naar voren dat Sliedrecht zichzelf ziet als een ondernemende gemeente. Sliedrecht is trots op het feit dat er binnen haar gemeentegrenzen veel ondernemers zijn en dat er hierdoor ook veel werkgelegenheid is. Wel kan worden afgevraagd of de gekozen strategie voortkomt uit de eigenheid van Sliedrecht als *hardwerkend en ondernemende gemeente*, of dat het vooral een uiting is van het veilig stellen van het eigen lokale belang.

3. *Hoe heeft Sliedrecht gebruik gemaakt van haar mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de besluitvorming en wat zijn de effecten op de uitkomsten van het beleid?*

Sliedrecht heeft invloed uitgeoefend door actief mee te participeren in de totstandkoming van de regionale detailhandelsvisie en de eigen wensen en plannen ingebracht om de ontwikkelingsmogelijkheden voor Sliedrecht zo veel mogelijk veilig te stellen. Op het moment dat er spanning ontstond tussen de belangen van Papendrecht en Sliedrecht heeft Sliedrecht samen met Papendrecht gezocht naar een oplossing die voor beide partijen acceptabel was. Geconcludeerd kan worden dat Sliedrecht in dit proces gekozen heeft voor een

conflictmijdende-strategie. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een voor Sliedrecht, voor de korte termijn, acceptabel resultaat. Waarbij opgemerkt dient te worden dat er geen echte keuzes zijn gemaakt. De oplossing is gezocht en gevonden in een formulering die voor beide partijen acceptabel is. Dit kan verklaard worden doordat binnen de Drechtsteden echte conflicten worden vermeden. Ook kan worden geconcludeerd dat binnen het proces onvoldoende tijd is genomen om een goede afweging te maken over wat uiteindelijk op de (middel)lange termijn de beste keuze zou zijn om de regionale detailhandelstructuur te versterken. De gemeente Sliedrecht heeft binnen dit proces geen initiatieven genomen om gezamenlijk met andere gemeenten te onderzoeken of een structureel betere oplossing gevonden kon worden. Het is mogelijk dat door het uitruilen van belangen tussen gemeenten of dat door een andere vorm van compensatie voor een benadeelde gemeente een beter besluit mogelijk was geweest. Sliedrecht heeft hierdoor mogelijk kansen laten liggen om een bijdrage te leveren aan een betere besluitvorming. Het effect is dat het resultaat van dit proces een matig product is waarbij de oorspronkelijke doelstelling om de regionale detailhandelstructuur te versterken niet is behaald. Het veilig stellen van de eigen belangen van de individuele gemeenten hebben in dit proces geprefereerd boven het regionale belang. Opvallend is dat in dit traject marktpartijen wel geconsulteerd worden maar dat in de uitwerking van het beleid aan de adviezen en de oproep van de detailhandel voorbij wordt gegaan. De gemeenten zijn in het traject drukker met elkaar dan met het betrekken van partijen die zowel belang hebben als ook kennis en expertise in kunnen brengen. Het lijkt dat de snelheid, om te komen tot een besluit over een nieuwe regionale detailhandelsvisie, belangrijker was dan een kwalitatief goed product.

7. Conclusies, aanbevelingen en reflectie

7.1 Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken is het besluitvormingsproces binnen de Drechtsteden vanuit het perspectief van de gemeente Sliedrecht beschreven en geanalyseerd. Op grond van de bevindingen uit de analyse wordt in dit hoofdstuk een antwoord gegeven op de centrale vraag:

Wat zijn de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces binnen het samenwerkingsverband van de Drechtsteden en op welke wijze maakt Sliedrecht gebruik van haar formele en feitelijke mogelijkheden om haar eigen belangen te behartigen en heeft dit bij de onderzochte casussen voor Sliedrecht tot een bevredigende uitkomst geleid?

Mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces:

Geconcludeerd kan worden dat gemeenten, binnen het samenwerkingsverband van de Drechtsteden, meerdere mogelijkheden hebben om invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces. Uit het onderzoek blijkt dat in de praktijk het besluitvormingsproces meer kenmerken vertoont van besluitvorming binnen een netwerk dan dat het lijkt op een traditionele hiërarchische besluitvorming. Voordat stukken daadwerkelijk ter besluitvorming worden aangeboden aan de Drechtraad gaat een proces vooraf dat veel overeenkomsten vertoont met de besluitvormingsprocessen binnen netwerken, zoals beschreven in hoofdstuk 2. Dit kan verklaard worden doordat in de voorbereiding van de besluitvorming de zes afzonderlijke gemeenten zowel bestuurlijk als ambtelijk niet alleen kijken naar de belangen van de regio, maar als vertegenwoordiger van een gemeente voornamelijk kijken naar de lokale belangen. De gemeenten zijn binnen het netwerk de actoren die afhankelijk zijn van elkaar om de eigen doelen te verwezenlijken. Wanneer binnen dit netwerk gekozen zou worden voor een hiërarchische sturing door DSB en Drechtraad roept dit waarschijnlijk veel verzet op. In de casus van de Regionale Detailhandelsvisie blijkt dat de Drechtraad, ondanks dat het haar bevoegdheid is, geen besluit durft te nemen zonder eerst de lokale raden te consulteren.

Pas aan het einde van het traject vindt, in het geval het onder bevoegdheid van de GRD valt, formele besluitvorming binnen de Drechtraad plaats, waarbij procedureel de stemverhoudingen zijn geregeld. Dit is de enige plek waar formeel gezien de omvang van een gemeente bepalend is voor de invloed die een gemeente heeft op het nemen van een besluit.

Het netwerk van de Drechtsteden vormt een stevige basis waarbij de wederzijdse afhankelijkheid tussen gemeenten inmiddels zo groot is geworden dat het vrijwel onmogelijk is dat een gemeente uit het samenwerkingsverband stapt. Dit betekent dat gemeenten rekening houden met elkaars belangen omdat ze elkaar in de toekomst nodig hebben. Om invloed uit te kunnen oefenen is het belangrijk dat een gemeente met een eenduidig standpunt naar buiten komt. Het lokale standpunt moet bestuurlijk en ambtelijk worden voorbereid en vastgesteld zodat deelnemers aan regionale overleggen met een duidelijke boodschap op pad gestuurd worden. Belangrijk is het dat een lokaal standpunt goed wordt onderbouwd, waarbij rekening wordt gehouden met het regionale belang. De omvang van de gemeente is nauwelijks relevant omdat het in de praktijk niet voorkomt dat binnen de Drechttraad een besluit wordt genomen op basis van meerderheid van stemmen waarbij een individuele gemeente door het besluit ernstig nadeel ondervindt. Wanneer een afgevaardigde binnen het netwerkoverleg niet met een duidelijk standpunt vanuit de eigen gemeente aan het regionale overleg deelneemt, bestaat het gevaar dat de deelnemer bewust of onbewust meegaat met de dominante meerderheid. In de interviews wordt gezegd dat wanneer je als deelnemer met goed onderbouwde en heldere argumenten een afwijkend standpunt inneemt dit over het algemeen wel wordt geaccepteerd. *“Er wordt rekening met je gehouden op het moment dat je actief meedoet en met goed onderbouwde argumenten een standpunt inneemt. Op dat moment maakt het niet uit of je dit vanuit een grote of een kleine gemeente doet”* [.....] *“Wanneer je als gemeente een duidelijk lokaal standpunt hebt, kun je als kleine gemeente veel invloed uitoefenen op de besluitvorming”*.

Invloed kan worden uitgeoefend op de volgende manieren:

1. *Ambtelijk*

De voorbereiding en uitwerking van beleid vindt voornamelijk plaats binnen regionale ambtelijke overleggen. Kenmerkend voor deze overleggen is dat het overleg op basis van gelijkwaardigheid wordt gevoerd. Het gaat om de argumentatie van de standpunten, de omvang van de gemeente die het standpunt inbrengt is nauwelijks relevant. De invloed op de besluitvorming is maximaal wanneer op alle niveaus (Ambtelijke werkgroepen, regio MT en ONS-D) de gemeente hetzelfde onderbouwde standpunt inbrengt. De geïnterviewden geven aan dat in de besluitvorming rekening wordt gehouden met goed onderbouwde argumenten, ongeacht de omvang van de gemeente die ze inbrengt.

2. *Bestuurlijk*

Bestuurlijk kan invloed worden uitgeoefend door in het regionale portefeuillehouderoverleg de lokale standpunten en belangen aan de voorkant van het proces onder de aandacht te

brengen en in te zetten om in de opdracht aan de ambtelijke organisatie deze standpunten mee te nemen. Gedurende het proces kan de lokale portefeuillehouder via het regionale portefeuillehouderoverleg interveniëren wanneer ambtelijk aangegeven wordt dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de belangen van Sliedrecht. Ook de vertegenwoordiger van Sliedrecht in het DSB kan in positie worden gebracht om de standpunten van Sliedrecht, wanneer deze afwijken van de meerderheid van het regiostandpunt, in een vroegtijdig stadium in te brengen in het DSB.

3. Volksvertegenwoordiging

Opmerkelijk is dat de regionale standpuntbepaling op het niveau van de Drechtraad voor een groot deel bepaald wordt via de partij politieke weg en niet vanuit de lokale vertegenwoordiging vanuit Sliedrecht. Iedere politieke fractie in de gemeenteraden van de zes deelnemende gemeenten in de regio Drechtsteden heeft een raadslid als vertegenwoordiger in de Drechtraad. De raadsleden behorend tot dezelfde politieke fractie vormen gezamenlijk een regiofractie. In de voorbereiding op een Drechtraad wordt in de meeste gevallen binnen de regiofractie een gezamenlijk standpunt bepaald. Het is niet gebruikelijk om binnen een regiofractie een afwijkend standpunt in te nemen. De regio fractie die bestaat uit de deelnemers van de lokale partijen vormen hierop een uitzondering. Binnen deze fractie is meer discussie omdat de deelnemers vooral het lokale standpunt als uitgangspunt nemen en niet op zoek zijn naar een 'regionaal standpunt van lokale partijen'. Door binnen alle regiofracties het standpunt van Sliedrecht in te brengen wordt de kans vergroot dat bij de besluitvorming in de Drechtraad hier rekening mee wordt gehouden. Ten slotte bestaat uiteraard ook nog de mogelijkheid om in de Drechtraad niet in te stemmen met een voorstel dat niet in overeenstemming is met het standpunt van Sliedrecht. Maar rekening houdend met het feit dat Sliedrecht 'slechts' 10% van het stemgewicht heeft, is dit niet de meest kansrijke en effectieve manier om invloed uit te oefenen op de regionale besluitvorming.

Toepassing van de mogelijkheden

Uit de onderzochte casussen en de interviews blijkt dat geen eenduidig beeld bestaat over de manier waarop Sliedrecht gebruikt maakt van haar mogelijkheden om invloed uit te oefenen.

Casus DKCC

Binnen de casus DKCC is in de eerste fase van het proces een goede ambtelijke en bestuurlijke afstemming geweest. In de eerste fase is binnen het proces voldoende tijd en aandacht geweest om te borgen dat lokale standpunten ingebracht konden worden. Dit heeft geresulteerd in een door het college van B&W vastgestelde lokale visie en kaders die vanuit de gemeente Sliedrecht ingebracht zijn in het proces om te komen tot een regionale visie op dienstverlening. In de laatste fase (ronde 3) zijn de inhoudelijke standpunten overgenomen. Geconcludeerd kan worden dat in het proces onvoldoende tijd en aandacht is geweest om aan de voorkant uitgangspunten te bepalen over de manier waarop doorbelasting van kosten

plaatsvindt. Dit heeft geresulteerd in veel discussie achteraf die mogelijk voorkomen had kunnen worden.

Casus regionale detailhandelsvisie

Binnen de *casus regionale detailhandelsvisie* is het regionale beleidsdocument onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. In het proces is tijd ingeruimd om de lokale standpunten en belangen te inventariseren. Sliedrecht heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De verantwoordelijk ambtenaar heeft in overleg met de lokale portefeuillehouder de lokale standpunten ingebracht. Er is vooral aandacht geweest om de geplande lokale ontwikkelingen op het gebied van winkelcentra veilig te stellen. Door de tijdsdruk is geen afstemming geweest tussen portefeuillehouder en college van B&W. De gemeenteraad is aan de voorkant van dit proces ook niet betrokken geweest. De door de verantwoordelijke ambtenaar en portefeuillehouder ingebrachte standpunten zijn overgenomen.

Algemeen

Het algemene beeld dat uit het onderzoek naar voren komt is dat in regionale besluitvormingsprocessen onvoldoende tijd en aandacht is om binnen een gemeente de standpunten ambtelijk en bestuurlijk goed af te stemmen. Het gevolg is dat bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers in regionale overleggen persoonlijke standpunten inbrengen. Waarbij niet duidelijk is of deze persoonlijke standpunten ook in overeenstemming zijn met het standpunt van een gemeenteraad en/of college van B&W.

Ook binnen de gemeenteraad vindt in voorbereiding op een Drechtraad nauwelijks afstemming tussen de fracties plaats. Hierdoor laat Sliedrecht binnen de regiofracties geen eenduidig standpunt horen.

Resultaten

Casus DKCC

In het aanbod van Dordrecht zijn de door Sliedrecht gedefinieerde standpunten en kaders om de lokale eigenheid te borgen volledig overgenomen. Hiermee is aan een belangrijke wens van Sliedrecht voldaan. In de onderhandelingen over doorbelasting van de kosten is niet volledig aan de wensen van Sliedrecht tegemoet gekomen. Geconcludeerd kan worden dat de spanningen die achteraf zijn ontstaan over de doorbelasting van kosten voorkomen of beperkt hadden kunnen worden door in een eerder stadium hierover duidelijke uitgangspunten te formuleren. Het risico is aanwezig dat, terecht of onterecht, achteraf een gevoel over blijft dat Dordrecht zich heeft willen verrijken ten koste van in dit geval Sliedrecht.

Casus Regionale Detailhandelsvisie

De visie is op het moment van dit schrijven nog niet door de Drechtraad vastgesteld. Op basis van het besluit in de Drechtraad wordt de visie eerst aan de lokale raden voorgelegd. De lokale raden kunnen dan alsnog hun wensen en bedenkingen inbrengen. Op 16 september is de regionale Detailhandelsvisie besproken in de gemeenteraad van Sliedrecht. De gemeenteraad

is niet tevreden over de uitbreidingsmogelijkheden voor Sliedrecht, maar de raad beseft dat deze beperking vooral is ingegeven door de strakke kaders die vanuit de Provincie Zuid-Holland zijn opgelegd. Vanuit Sliedrecht worden daarom geen zienswijzen ingediend die tegen het voorgestelde beleid ingaan. Wel wordt een oproep gedaan om te zoeken naar uitbreidingsmogelijkheden voor internethandel op perifere locaties.

Opgemerkt dient te worden dat er geen echte keuzes gemaakt zijn. Daar waar spanningen op konden treden tussen belangen van gemeenten is gekozen om een formulering te kiezen die voldoende interpretatieruimte biedt om deze zo uit te leggen als voor de betreffende gemeente het meest wenselijk is. Het resultaat is dat er een matig product is gerealiseerd waarbij de oorspronkelijke doelstellingen, om te komen tot een versterking van een regionale detailhandelsstructuur, niet of slechts beperkt is gerealiseerd. Ook is de rol van externe partijen beperkt gebleven tot consultatie. Wanneer in het proces meer tijd genomen zou zijn om samen met de markt (bv. winkeliers en ontwikkelaars) te zoeken naar wat de beste keuzes zouden zijn om de regionale detailhandel structureel te versterken, zou een beter resultaat mogelijk zijn geweest. Het veilig stellen van de lokale belangen heeft in deze casus een veel te dominante rol gekregen. Hierdoor is te weinig ruimte genomen om externe stake-holders te betrekken in de ontwikkeling van de Regionale Detailhandelsvisie.

7.1.1 Samenvatting conclusies

Samenvattend kunnen, op grond van het onderzoek, twee algemene conclusies worden getrokken:

1. ***Eigenheid van een gemeente speelt nauwelijks een rol***

Eén van de aanleidingen voor de gemeente Sliedrecht om bestuurlijk zelfstandig te blijven was het behoud van de eigen identiteit. In de onderzochte casussen blijkt dat de eigenheid van de gemeente Sliedrecht nauwelijks een rol te speelt.

2. ***De gemeenten binnen de Drechtsteden gaan voor het eigen belang***

In de regionale besluitvormingsprocessen kijken de gemeenten vooral naar hoe ze haar eigen belangen veilig kunnen stellen. De besluitvorming wordt gereguleerd door de wederzijdse afhankelijkheid en geformaliseerde en institutionele spelregels binnen het netwerk. Dit is ook het kader voor het speelveld waarbinnen de regionale besluitvorming tot stand komt. Het resultaat is dat er geen scherpe keuzes worden gemaakt en er uiteindelijk een armoedig inhoudelijk besluit wordt genomen omdat de besluitvorming een resultaat is van de machtsverhoudingen binnen het netwerk.

Uit de onderzochte casussen komt een beeld naar voren dat in de samenwerking binnen de Drechtsteden door gemeenten vooral gekeken wordt naar het veilig stellen van de eigen belangen. Boogers (2013) noemt deze benadering de *institutional collective action-benadering*. De samenwerking is voornamelijk gebaseerd op een kosten-baten afweging. Gemeenten zullen zich pas in gaan zetten voor een regionaal vraagstuk als de baten hoger zijn

dan de kosten. In de casussen wordt vooral gekeken naar de kosten-baten voor de korte termijn. In de casus Regionale Detailhandelsvisie blijkt dat de interne bestuurlijke druk om voor de verkiezingen van 2014 een nieuwe regionale visie te hebben belangrijker is dan de kwaliteit van de visie.

Voor de casus RDD had ook gekozen kunnen worden voor de *collaborative governance*-benadering. Collaborative governance is een bestuurlijke overeenkomst waar één of meer publieke agentschappen direct niet-bestuurlijke stakeholders betrekken in een collectief beslissing-makend proces dat formeel, consensus georiënteerd en beraadslagend is en dat zich erop richt om een algemeen beleid te maken, te implementeren of het managen van de publieke programma's of activa (Ansell & Gash, 2007). In deze benadering zouden de niet-bestuurlijke-stakeholders zoals bv. de winkeliers, vastgoedeigenaren, projectontwikkelaars, Kamer van Koophandel een actieve rol gekregen hebben in de ontwikkeling van de regionale detailhandelsvisie. Het proces zou veel complexer zijn geweest en meer tijd hebben gekost, maar de verwachting is dat er uiteindelijk wel een beter eindproduct gerealiseerd zou zijn.

7.2 Aanbevelingen

Maak gebruik van de kracht van het netwerk

De gemeenten binnen het samenwerkingsverband van de Drechtsteden werken inmiddels op een groot aantal terreinen intensief samen. Hierdoor is de interne en de externe afhankelijkheid op veel terreinen groot. Omdat de gemeenten elkaar in de toekomst tegen blijven komen en elkaar nodig hebben zullen alle gemeenten zich inzetten om de onderlinge relatie goed te houden. De omvang van de gemeente is daarom nauwelijks bepalend voor de invloed die een gemeente kan uitoefenen op het besluitvormingsproces. De gemeente Sliedrecht hoeft daarom niet terughoudend te zijn in het naar voren brengen van een eigen standpunt om de eigen belangen te borgen, ook als dit afwijkt van het regionale standpunt. Van belang is te zorgen voor een goede onderbouwing en argumentatie van het eigen standpunt.

“Het succes van de samenwerking zal er voor zorgen dat samenvoegen op afstand blijft.”

Bepaal als gemeente Sliedrecht een eenduidig standpunt!

Om maximaal invloed uit te oefenen op de besluitvorming om de belangen van Sliedrecht in te brengen is het belangrijk dat de gemeente Sliedrecht een eenduidig geluid laat horen binnen alle arena's waar het spel wordt gespeeld. Uit de interviews blijkt dat de deelnemers aangeven dat de interne afstemming tussen de vertegenwoordigers van Sliedrecht in de verschillende overlegvormen tot op heden zeer minimaal is. Bestuurders, raadsleden en ambtenaren geven aan dat ze in de meeste gevallen geen duidelijke kaders hebben meegekregen en daarom ook niet weten wat het standpunt is dat ze in de discussie in moeten brengen. De geïnterviewden geven aan dat ze in veel gevallen op persoonlijke titel en vanuit

de eigen visie en overtuiging deelnemen aan de discussies rondom regionale besluitvormingsprocessen.

Wanneer Sliedrecht op het niveau van de Drechtraad meer invloed wil uitoefenen op de regionale besluitvorming is het belangrijk dat de raad van de gemeente Sliedrecht een eenduidig standpunt bepaalt. De vertegenwoordigers van de gemeente Sliedrecht kunnen gebruik maken van de regiofracties door binnen de regiofracties op basis van goede argumenten proberen de regiofracties te winnen voor het standpunt van Sliedrecht. Omdat binnen de Drechtsteden een sterk gevoel aanwezig is elkaar vast te houden en iedereen binnen boord te willen houden wordt rekening gehouden met standpunten die goed onderbouwd zijn. Het maakt dan ook niet uit of je spreekt als vertegenwoordiger van een kleine of een grote gemeente. Wanneer het standpunt van Sliedrecht binnen alle regiofracties wordt ingebracht kan maximaal invloed op de besluitvorming op het niveau van de Drechtraad worden uitgeoefend. De kans dat geen enkele fractie rekening houdt met de standpunten van Sliedrecht, mits goed onderbouwd, is erg klein. Gemeenten beseffen dat ze van elkaar afhankelijk zijn en elkaar ook in de toekomst nog regelmatig tegenkomen. Ze hebben elkaar nodig en zullen daarom niet gemakkelijk een besluit nemen waarvan bekend is dat één gemeente hierdoor gefrustreerd raakt. Wanneer een lokaal standpunt slecht in één fractie wordt ingebracht of wanneer binnen verschillende fracties verschillende standpunten door Sliedrecht worden ingebracht, is de kans dat de belangen van Sliedrecht meegenomen worden in de besluitvorming veel beperkter.

Participeer als gemeente Sliedrecht actief mee in de regionale besluitvormingstrajecten!

Door actief te participeren in de regionale processen en met goede argumenten de lokale standpunten in te brengen kun je als kleine gemeente grote invloed uitoefenen op de besluitvorming binnen het netwerk van de Drechtsteden.

Het maakt in de praktijk ook niet veel verschil of het gaat om een proces dat onder de bevoegdheid van de GRD valt of dat het gaat om een proces waarbij de gemeenten de

“Zorg dat je niet het lelijkste eendje van de klas bent op het gebied van meedenken en meedoen!”

lokale bevoegdheid hebben om te besluiten om wel of niet in te stemmen met regionale voorstellen betreffende de samenwerking.

Zorg voor een goed procesontwerp bij alle regionale besluitvormingsprocessen!

Uit de casus Regionale Detailhandelsvisie is naar voren gekomen dat dit proces onder grote tijdsdruk is uitgevoerd. Hierdoor zijn de mogelijkheden voor een goede afstemming en standpuntbepaling van de gemeente slechts beperkt geweest. Ook is te weinig tijd genomen om externe stake-holders te betrekken in de ontwikkeling van de regionale visie. Uit de interviews komt naar voren dat dit niet uniek is voor deze casus, maar dat in veel besluitvormingsprocessen geen tijd en ruimte is ingeruimd om intern deze afstemming te doen.

Door een goed procesontwerp kan veel discussie achteraf worden voorkomen. Binnen het procesontwerp moet tijd en ruimte zijn om als gemeente kaders en uitgangspunten te bepalen die in het regionale besluitvormingsproces worden meegenomen. De eerste stap in het proces zal dan ook moeten zijn om het procesontwerp door de zes gemeenten vast te laten stellen.

Ga voor het regionale belang!

Maak afspraken over hoe een individuele gemeente gecompenseerd wordt wanneer het regionale belang ten koste gaat van het lokale belang van een gemeente!

Tot op heden komt besluitvorming die het lokaal belang schaadt nauwelijks voor. De oplossing wordt gezocht in het sluiten van compromissen of in het nemen van besluiten met vage en globale formuleringen. Dit kan ten koste gaan van de versterking van de regio. Een geïnterviewde zegt: *“Ik ben geneigd te zeggen dat het zoeken naar een compromis om het eigen belang veilig te stellen vaker voorkomt dan om het regionale belang veilig te stellen.”*

Door gezamenlijk op zoek te gaan naar oplossingen die het beste zijn voor de regio en afspraken te maken hoe een individuele gemeente, die nadeel ondervindt, wordt gecompenseerd, kunnen besluiten genomen worden die goed zijn voor de regio en die ook op draagvlak binnen de regio kunnen rekenen. Hiermee wordt voorkomen dat binnen een proces sprake is van winnaars en verliezers.

Door externe stake-holders meer te betrekken in besluitvormingsprocessen om te komen tot nieuw beleid is het mogelijk de kwaliteit van het beleid te verbeteren en het draagvlak te vergroten. Het lijkt er op dat veel energie verloren gaat doordat de samenwerking sterk naar binnen is gericht. De gemeenten zijn meer bezig met het ‘voeren van een onderlinge strijd’ dan dat ze gezamenlijk als een krachtige regio het contact zoeken met de buitenwereld. De regio Drechtsteden zou meer gebruik moeten maken van de *collaborative governance*-benadering. In deze benadering gaat het volgens Boogers (2013) niet om de samenwerking tussen overheden in een regio, maar om formele besluitvormings-arrangementen van overheden en andere organisaties die gericht zijn op het bereiken van overeenstemming over beleidsprogramma’s en de uitvoering ervan.

Bepaal als Sliedrecht een duidelijke visie wat lokaal behouden moet blijven!

Een belangrijk argument voor Sliedrecht om bestuurlijk zelfstandig te blijven was het behoud van de eigen identiteit. In dit onderzoek is in de interviews ingegaan op de identiteit van Sliedrecht. De aanbeveling is om als gemeente Sliedrecht een visie te ontwikkelen over wat voor Sliedrecht belangrijke waarden zijn om te behouden en/of te versterken. Bij besluitvormingsprocessen rondom regionale samenwerking kan beoordeeld worden of de regionale samenwerking een bijdrage kan leveren aan het behouden en/of versterken van de voor Sliedrecht belangrijke waarden. Wanneer het niet mogelijk is om binnen de regionale samenwerking deze eigen waarden te borgen moet Sliedrecht er voor kiezen deze zaken lokaal te blijven organiseren en deze zaken *toch gewoon niet samen te doen!*

7.3 Reflectie

Eén van de oorspronkelijke gedachten bij de start van dit onderzoek was om onderzoek te doen naar de spanningen die op kunnen treden tussen de wens van de gemeente Sliedrecht om de eigen identiteit te behouden door bestuurlijk zelfstandig te blijven, maar ook te kiezen voor intensivering van de regionale samenwerking. In de voor dit onderzoek geselecteerde casussen komt de wens van Sliedrecht om de eigen identiteit of de eigenheid te behouden niet naar voren. Afgevraagd kan worden of ik een foute keuze heb gemaakt bij de selectie van de casussen. Eén van de meest opvallende verschillen tussen de gemeente Sliedrecht in vergelijking met de overige Drechtstedengemeenten is de confessionele meerderheid in de gemeenteraad. Bij vraagstukken rondom zondagsrust of subsidiëring van religieuze instellingen zou dit aspect van eigenheid mogelijk tot uiting komen. Tot op heden zijn er geen voorbeelden van regionale besluitvormingsprocessen waarin deze aspecten een rol spelen. Wanneer de regionale samenwerking in de toekomst verder wordt uitgebreid is het mogelijk dat er onderwerpen aan de orde komen die de eigenheid van Sliedrecht gaan raken. Het zou voor een vervolg onderzoek interessant zijn om te onderzoeken welke strategie Sliedrecht dan kiest om de eigen identiteit te behouden.

In dit onderzoek lag de focus op het bepalen van de mogelijkheden van de gemeente Sliedrecht om binnen het samenwerkingsverband van de Drechtsteden de eigen belangen veilig te stellen. Vanuit de netwerkmanagement theorie is gekeken welke theoretische concepten toegepast kunnen worden om te verklaren hoe het besluitvormingsproces in de praktijk verloopt. De gekozen invalshoek zorgt er voor dat een beeld kan ontstaan dat het in de regionale besluitvormingsprocessen binnen de Drechtsteden alleen maar gaat over de strijd tussen een individuele gemeente tegen de regio. Dit is gelukkig niet de beleving die de afgevaardigden van Sliedrecht in regionale overleggen van de Drechtsteden hebben. In de interviews geven de deelnemers aan dat er over het algemeen sprake is van een collegiale, open en prettige sfeer van samenwerking en overleg. Uit het onderzoek komt wel duidelijk naar voren dat de gekozen samenwerkingsvorm spanningen op kan roepen tussen het lokale belang van een gemeente versus het regionale belang. Op het moment dat dit zich voordoet komt de collegiale regionale manier van samenwerken onder druk te staan. De netwerkmanagement theorie helpt om te kunnen verklaren hoe besluitvormingsprocessen kunnen verlopen. Het grote risico van de manier waarop besluitvormingsprocessen nu verlopen is dat het uiteindelijke resultaat een compromis is om voor de korte termijn de vrede te bewaren, maar dat er geen keuzes gemaakt worden die daadwerkelijk in het belang van de regio zijn. Wanneer ik er voor gekozen zou hebben om de regionale samenwerking te benaderen vanuit bijvoorbeeld de collaborative governance-theorie (zie o.a. Ansell en Gash, 2007 en Boogers, 2013) en te onderzoeken hoe gemeenten samen met externe stakeholders tot betere beleidsvorming voor de regio kan komen, zou dit naar verwachting tot andere inzichten, conclusies en aanbevelingen hebben geleid.

Waarom toch niet gewoon samen?

Als titel voor deze scriptie heb ik gekozen ‘*Waarom toch niet gewoon samen?*’ Deze titel kan op twee manieren worden geïnterpreteerd. De ene benadering is vanuit de gedachte dat echte samenwerking veel effectiever en eenvoudiger is dan de huidige vorm van samenwerking waarbij veel tijd en energie verloren gaat aan het veilig stellen van de lokale belangen, terwijl in de praktijk de verschillen tussen gemeenten minimaal zijn. Dan kan de titel gelezen worden als: Waarom zouden de gemeenten niet gewoon samen gaan of in elk geval gewoon samenwerken en met elkaar op zoek gaan naar wat het beste is voor de regio?

De andere gedachte was om te onderzoeken wat de argumenten zijn waarom gemeenten gaan voor het veilig stellen van de lokale belangen en daarom de keuze maken niet gewoon samen te gaan of op alle terreinen ook samen te willen werken. Deze gedachte is vooral ingegeven vanuit het argument van de raad van de gemeente Sliedrecht om te kiezen voor een bestuurlijk zelfstandig Sliedrecht om de eigen identiteit te kunnen behouden. In eerste instantie was ik van plan om onderzoek te doen naar de spanningen die op kunnen treden tussen de wens om enerzijds de eigen identiteit te behouden en de keuze om de regionale samenwerking te intensiveren. Na een lange worsteling heb ik besloten om voor mijn onderzoek een andere benadering te kiezen. In mijn uiteindelijke onderzoeksopzet heb ik vooral gekeken naar welke mogelijkheden de gemeente Sliedrecht heeft om invloed uit te oefenen op de regionale besluitvorming om de eigen belangen te behartigen. Achterliggende gedachte hierbij was nog steeds het onderzoek naar de manier waarop Sliedrecht invloed uit kan oefenen op de regionale besluitvorming om te zorgen dat bij besluiten die de identiteit van Sliedrecht raken Sliedrecht haar identiteit veilig kan stellen. Uit het onderzoek blijkt dat de wens om invloed uit te oefenen op de regionale besluitvorming niet alleen wordt ingegeven door de wens om de eigen identiteit te behouden, maar dat het vooral gaat om op te komen voor de eigen lokale belangen. Dit kunnen ook onderwerpen zijn als kostenverdeling (DKCC) of zorgen voor zoveel mogelijk winkels in de eigen gemeente (RDD).

Ik durf wel te stellen dat de zes gemeenten in de Drechtsteden een stevig netwerk vormen die door jarenlange intensieve samenwerking inmiddels zo sterk van elkaar afhankelijk zijn dat het bijna ondenkbaar is dat ze van los van elkaar verder gaan. Voor de verdere ontwikkeling van de Drechtsteden is het belangrijk dat besluitvormingsprocessen niet als een strijd worden gevoerd, maar als een echte vorm van samenwerken waar gezocht wordt naar oplossingen die de regio versterken en waar lokale belangen worden gerespecteerd of gecompenseerd. Ik eindig met het citaat van Henry Ford waar ik ook mijn voorwoord mee ben begonnen:

*Bij elkaar komen is een begin,
bij elkaar blijven is vooruitgang,
met elkaar samenwerken is succes!*

Bronvermelding

Literatuur

Ansell, C. & Gash, A. (2007). *Collaborative governance in theory and practice*. Journal of public administration of research and theory. 18, 543-571

Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging*. Boom Lemma, Den Haag

Blok, A. (1997). *Het narcisme van de kleine verschillen*. Amsterdams Sociologie Tijdschrift 24 (2), 159-187

Boogers, M. (2013). *Het raadsel van de regio, waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert*. Universiteit Twente (Oratie 17 oktober 2013)

Bruijn, J.A., Heuvelhof, E.F. (2011), *Management in netwerken, over veranderen in een multi-actor context*, Den Haag, Boom Lemma

Castells, M. (2007), *The power of identity*, Blackwell Publishing Ltd

Cornips, L., & Stengs, I. (2010). *Regionale identiteit. Lokale beleving van wie we zijn*. Idee , 10-13.

Edelenbos, J. & Klijn, E.H. (2007), *Trust in Complex Decision Making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration*, Administration-and-Society, 39(1), pp.25–50

Fraanje, R., Herweijer, M. (2013), *Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling?*. Bestuurswetenschappen. no 3

Hendriks, F. (2002). Representatieve politiek in de netwerksamenleving: Problemen en perspectieven. *Bestuurskunde*, 11(07), 265-279.

Klijn, E.H., Van Bueren, E. & Koppenjan, J. (2000), *Spelen met onzekerheid over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*. Delft; Eburon. ISBN90-797-3

Klijn, E.H., J. Edelenbos, B. Steijn (2010). *Trust in governance networks: its impact on outcomes*. Administration and Society, 42, 193-221

Koppenjan, J.F.M. en Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London and New York, Routledge

Laar, S. van de (2010), *Samen sterker. Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*, Delft

Lewicka, M. (2008), *Place attachment, place identity, and place memory: Restoring the forgotten city past*. *Journal of Environmental Psychology* 28 (2008) 209–231

Postma, G., & Gerritse, R. (2011) *No guts, no glory: Stop de discussies en maak herindeling tot uw oplossing*. *B&G*, pp. 30-32.

Teisman, G.R. (1992) *Complexe Besluitvorming: Een pluricentrisch Perspectief op Besluitvorming over Ruimtelijke Investerings*, 's Gravenhage: Vuga

Geraadpleegde documenten en bronnen

Geraadpleegde documenten Drechtsteden

- *Samen werken aan een krachtige regio*, Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden (8 maart 2006)
- *Resultaat door betrokkenheid*, Verbetervoorstellen bestuurlijk organisatie Netwerkstad Drechtsteden (16 maart 2010)
- *Toekomst van Sliedrecht* (Raadsbesluit) (februari 2012)
- *Verkenning Toekomst Netwerkbestuur* (11 september 2012)
- *Samenwerking en toekomst Drechtsteden* (4 juli 2013)
- *Regeling onderlinge samenwerking Drechtstedengemeenten* (5 november 2013)
- *Raadsprogramma Gemeente Sliedrecht 2014 – 2018* (mei 2014)
- *Ontwikkelprogramma Drechtsteden* (2013)

Geraadpleegde documenten casus DKCC

- Besluit B&W Sliedrecht, Gemeente heeft Antwoord ©; 4 november 2008
- Verslag visiebijeenkomst MT Sliedrecht, 18 juni 2009
- Regionale visie op dienstverlening; 17 november 2009
- Besluit B&W Sliedrecht, Visie op dienstverlening; 25 november 2009
- Besluit B&W Sliedrecht, Regionale visie op dienstverlening; 19 januari 2010
- Besluit B&W Sliedrecht, Realisatieplan 'Andere Overheid'; 16 februari 2010
- Regionaal Programmaplan Dienstverlening Drechtsteden 2010; 29 maart 2010
- Notulen Opiniërende Raad gemeente Sliedrecht; 26 april 2010

-
- Besluit B&W Sliedrecht; Regionale ontwikkeling van de dienstverlening; 31 augustus 2010
 - Businesscase Drechtstedelijk KCC; 23-01-2014
 - Advies Regionaal Controllers overleg bij de Businesscase DKCC; 17 februari 2014
 - Reflectienotitie op de BC DKCC versie 1.0; februari 2014

Geraadpleegde documenten casus Regionale Detailhandelsvisie

- Vergadernotitie voor de Drechttraad: Evaluatie Structuurvisie Detailhandel en Horeca (SDH) Drechtsteden; 16 december 2009
- Verslag van de plenaire vergadering van de Drechttraad; 16 december 2009
- Presentatie actualisering regionale detailhandelsvisie 2002; 27 maart 2013
- Regionale detailhandelsvisie Drechtsteden; 24 oktober 2013
- Regionale detailhandelsvisie Drechtsteden; 13 november 2013
- Procesplanning actualisering regionale Detailhandelsvisie Drechtsteden; 19 juni 2013
- Presentatie Inventarisatie lopende plannen detailhandel gemeenten; 8 juli 2013
- Afspraken projectgroep bijeenkomst detailhandel; 11 juli 2013
- Aanvulling op voorstel detailhandelsvisie Drechtsteden, BRO; 15 augustus 2013
- Uitnodiging marktconsultatie Detailhandelsvisie Drechtsteden; 5 september 2013
- Notitie Kamer van Koophandel, actualisatie Regionale structuurvisie detailhandel en horeca; 10 september 2013
- Voorstel actualisering regionale detailhandelsvisie voor portefeuillehouders overleg Economie; 27 september 2013
- Agenda Portefeuillehouders overleg Fysiek/Economie, inclusief preadvies Netwerk MT Fysiek; 5 november 2013
- Voorstel Drechtstedenbestuur, Ontwerp detailhandelsvisie Drechtsteden; 5 november 2013
- Verslag plenaire vergadering Drechttraad; 14 januari 2014
- Audio Verslag Oordeelsvormende Raad van de gemeente Sliedrecht; 16 september 2014

Interviews

- Dhr. A. Seip, Regisseur Fysiek, Bureau Drechtsteden, 2 juni 2014
- Dhr. A. Siebel, Strategisch adviseur, Gemeente Sliedrecht, 23 juni 2014
- Dhr. N.J. de Wit, Projectleider Regionale detailhandelsvisie Drechtsteden, Gemeente Dordrecht, 25 juni 2014
- Mw. C. de Graaf, Hoofd Samenleving en Bestuur, Gemeente Sliedrecht, 26 juni 2014
- Dhr. S. van Waveren, Strategisch adviseur Regio en Economie, Gemeente Sliedrecht, 27 juni 2014
- Dhr. S. Michielsen, Voorzitter Regionaal Netwerk Management Team Fysiek, Gemeente Zwijndrecht, 27 juni 2014
- Dhr. A. de Waard, wethouder en portefeuillehouder Economie en Dienstverlening, Gemeente Sliedrecht (tot mei 2014), 1 juli 2014
- Dhr. H. de Cloe, coördinator Publiekszaken, Gemeente Sliedrecht, 3 juli 2014
- Dhr. J.P. Tanis, lid Drechtstedenbestuur en wethouder, Gemeente Sliedrecht, 3 juli 2014
- Mw. M.P.J. de Mul, projectleider DKCC, Gemeente Dordrecht, 4 juli 2014
- Dhr. W.H. Blanken, raadslid PRO Sliedrecht, Gemeente Sliedrecht, 4 juli 2014
- Dhr. C.N. de Jager, raadslid SGP/CU, Gemeente Sliedrecht, 7 juli 2014
- Dhr. C.A. de Haas, gemeentesecretaris, Gemeente Sliedrecht, 8 juli 2014
- Dhr. A.P.J. van Hemmen, burgemeester, gemeente Sliedrecht, 16 juli 2014

Bijlage 1: Lijst van gebruikte afkortingen

DKCC	Drechtstedelijk Klant Contact Center
DSB	Drechtsteden Bestuur
GRD	Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden
MT	Management Team
NDD	Netwerk Directie Drechtsteden (voorloper van ONS-D)
ONS-D	Overleg Netwerk Secretarissen Drechtsteden
RDD	Regionale Detailhandelsvisie Drechtsteden
RSD	Regionale Stuurgroep Dienstverlening
SCD	Service Centrum Drechtsteden
SDD	Sociale Diens Drechtsteden
SDH	Structuurvisie Detailhandel en Horeca (2002)

Bijlage 2: Interviewvragen

1. Algemene vragen over het regionale besluitvorming en samenwerking binnen de Drechtsteden

Inleidende vragen:

Sliedrecht heeft gekozen om zelfstandig te blijven en tegelijkertijd de samenwerking binnen de Drechtsteden te intensiveren.

1. Wat zijn volgens u typische kenmerken van Sliedrecht die verschillen met andere Drechtsteden gemeenten?
2. Een argument om te kiezen voor een zelfstandig Sliedrecht is het behoud van de eigen identiteit. Waaruit blijkt volgens u de eigen identiteit van Sliedrecht?
3. Wat zijn voor u belangrijke zaken die voor Sliedrecht geborgd of behouden moeten blijven bij een verdergaande regionale samenwerking?
4. Wat zijn belangrijke onderdelen waar de gemeente Sliedrecht afhankelijk is van de Regio c.q. waar levert de regionale samenwerking voordelen op voor Sliedrecht?
5. Wat zijn mogelijke nadelen/bedreigingen bij een verdergaande samenwerking?

Algemene vragen over de samenwerking:

6. Op welke manier bent u betrokken bij de samenwerking binnen de Drechtsteden?
7. Bij welke regionale besluitvormingstrajecten bent u betrokken geweest? Hoe hebt u dit proces ervaren?
8. Aan welke regionale (Drechtsteden) overleggen, waarin regionale besluiten worden genomen of worden voorbereid, neemt u deel?
 - Wie nemen er aan dit overleg deel
 - en wat is de functie van dit overleg?
 - Zijn de bevoegdheden en procedures vastgelegd en geformaliseerd?
9. Bent u op de hoogte van de procedures en regels die van toepassing zijn op de regionale besluitvorming?
 - Waar zijn deze regels te vinden?
10. Hoe kijkt u aan tegen de machtsverhoudingen tussen de gemeenten?

-
11. Wie hebben volgens u de grootste invloed op de besluitvorming? En waarom vindt u dat? Kunt u voorbeelden noemen waarin dit tot uiting is gekomen?
 12. Kunt u voorbeelden noemen van succesvolle samenwerking die voor individuele gemeenten voordelen hebben opgeleverd?
 13. Welke mogelijkheden heeft een gemeente om invloed uit te oefenen op de besluitvorming om zijn eigen belangen te behartigen? En maakt Sliedrecht hier volgens u voldoende gebruik van?
 14. Wat zijn volgens u moeten veranderen of verbeteren om de standpunten/kaders van Sliedrecht op een juiste manier in het regionale besluitvormingsproces in te brengen?

2. Vragen per casus

15. Op welke manier bent u betrokken bij deze casus?
 - En vanaf wanneer?
16. Wie heeft het initiatief genomen voor het opstarten van dit regionale project?

Perceptie:

17. Wat was het doel van deze regionale samenwerking?
 - Waarom is het belangrijk?
 - Wie hebben er baat bij?
18. Bestond/bestaat er bij de gemeenten een eenduidig beeld over wat beoogd werd met de samenwerking?
 - Over welke punten is de meeste discussie ontstaan
19. Wat waren voor Sliedrecht de belangrijkste doelen die met deze regionale visie bereikt of geborgd moesten worden?

Afhankelijkheid:

20. Op welke terreinen zijn de Drechtsteden gemeenten op dit terrein volgens u afhankelijk van elkaar? Hoe groot is deze afhankelijkheid?
21. Hoe kijkt u aan tegen de machtsverhoudingen tussen de gemeenten?
 - Is er sprake van gelijkwaardigheid of domineert de ene gemeente duidelijk ten opzichte van een andere gemeente?

(DKCC)

22. Waarom is op een zeker moment het besluit genomen om af te stappen van een gezamenlijke regionale organisatie en te kiezen voor een variant om te hosten bij Dordrecht?
- Wie heeft dit besluit genomen?
 - Hoe werd door andere gemeenten hierop gereageerd?

Vertrouwen:

23. Hoe hebt u de samenwerking met de andere gemeenten ervaren? Welke spanningen waren er tussen de gemeenten?
24. Hebt u de indruk dat alle gemeenten volledig open en transparant zijn in de discussies?
25. Hoe typeert u het onderlinge vertrouwen tussen de Drechtsteden gemeenten (in algemene zin en in deze casus)?
- Werd er voldoende rekening gehouden met de belangen van Sliedrecht?
 - Geloof u in de positieve intenties van de andere gemeenten?
 - Hebt u wel eens het gevoel dat een andere gemeente zichzelf probeert te bevoordelen ten koste van een andere gemeente?

Strategie:

26. Had u een duidelijk kader of opdracht die u vanuit Sliedrecht moest inbrengen om te borgen dat de belangen van Sliedrecht in het proces geborgd waren? Zo ja, door wie was dit vastgesteld? En wat waren deze kaders?
27. Op welke wijze heeft u de belangen van Sliedrecht in het besluitvormingsproces behartigd? Bent u in staat geweest om in het belang van Sliedrecht invloed uit te oefenen op de besluitvorming?
28. Welke proces afspraken en/of regels zijn er gedurende het proces vastgelegd over het proces, gedragsregels, etc. om te komen tot een besluit?
29. Welke mogelijkheden heeft een gemeente om invloed uit te oefenen op de besluitvorming om zijn eigen belangen te behartigen? En maakt Sliedrecht hier volgens u voldoende gebruik van?
- Ambtelijk: hoe, waar en wanneer
 - Bestuurlijk: Lokaal, regionaal,
30. Op welke manier zijn de lokale colleges en gemeenteraden in dit proces betrokken en op welk moment?

-
31. Wat zijn vanuit de gemeente Sliedrecht ingebrachte punten die ingebracht zijn om de belangen van Sliedrecht veilig te stellen of te versterken?
- Door wie zijn deze punten ingebracht en op welk moment?
32. Wat zijn de spanningen die op kunnen treden tussen gemeenten onderling?
- Hebben die zich voorgedaan en hoe is hier dan mee omgegaan?
33. Welke strategieën kiezen de gemeenten over het algemeen om tot een besluit te komen?
(Go-alone, Conflict, Ontwijkend, passief, c.q. conflict mijndend), Coöperatieve strategie, Faciliterende strategie

Uitkomsten proces:

34. Bent u tevreden over de uitkomsten van het proces en vindt u dat de belangen van Sliedrecht voldoende zijn meegenomen?
35. Wat kunnen we leren van dit regionale proces van samenwerking?
- Wat ging goed? /Wat zouden we in de toekomst anders moeten doen?

BIJLAGE 3: De Gemeenschappelijk Regeling Drechtsteden

In 2006 is de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) in werking getreden. De GRD is een samenwerkingsverband dat gebaseerd is op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De huidige Wgr is vastgesteld in 1984. Intergemeentelijke samenwerking op basis van een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam is in het openbaar bestuur een veel voorkomende samenwerkingsvorm. Bij deze samenwerking is sprake van verlengd lokaal bestuur, waarbij het bestuurlijk en politiek primaat bij de deelnemende gemeenten ligt. De Wgr is een Nederlandse wet waarin de samenwerking wordt geregeld tussen openbare lichamen zoals gemeenten, provincies en waterschappen.

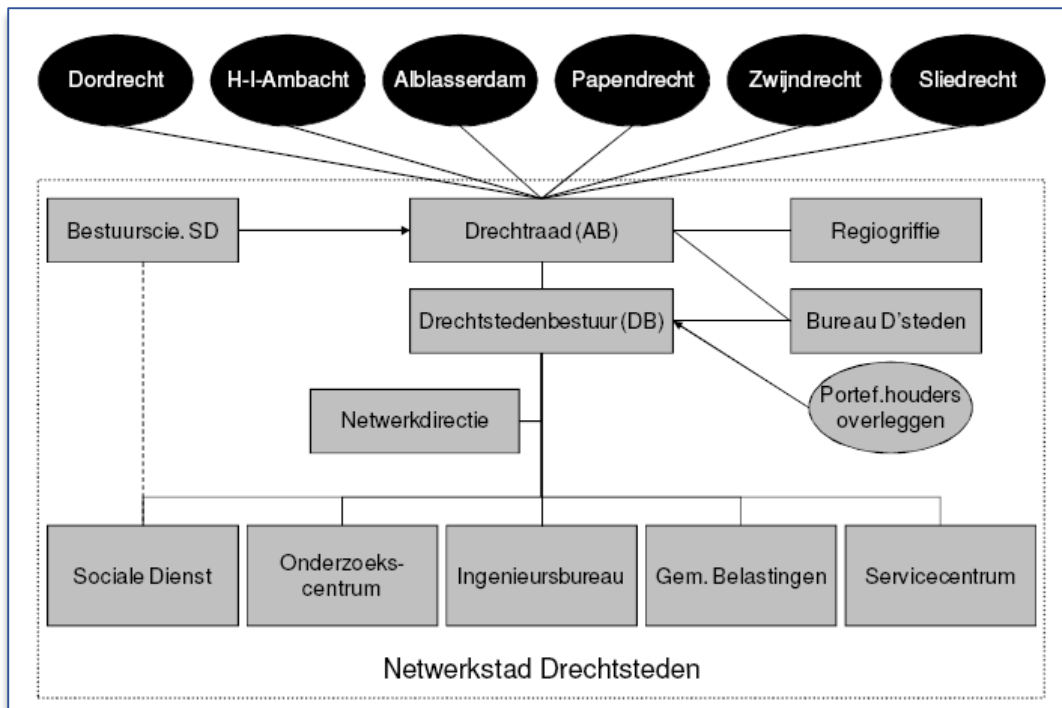
De Wet gemeenschappelijke regelingen kent de volgende mogelijkheden:

1. de mogelijkheid om een openbaar lichaam met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter in het leven te roepen;
2. de mogelijkheid een gemeenschappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid te vormen;
3. de mogelijkheid om de gemeenschappelijke taken te laten behartigen door een zogenaamde centrumgemeente.
4. Ten slotte kan een regeling zonder meer worden afgesloten, waarbij geen organisatorisch verband wordt opgericht maar alleen bepaalde afspraken worden vastgelegd, de zogenoemde lichte regeling. In dat geval is sprake van een bestuursovereenkomst in de vorm van een gemeenschappelijke regeling.

De GRD is een Openbaar lichaam met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. De GRD behartigt binnen de Drechtsteden, met inachtneming van de autonomie van de deelnemende gemeenten, de gemeenschappelijke regionale belangen op de volgende terreinen:

- Economie en bereikbaarheid (economie, grondzaken, bereikbaarheid, recreatie en toerisme)
- Fysiek (volkshuisvesting, wonen, ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijk beheer, milieu, water, groen en publieke infrastructuur)
- Sociaal (sociale zekerheid en -ontwikkeling, sociale werkvoorziening, kennisinfrastructuur, sport en cultuur)
- Bestuurlijke ontwikkeling en grotestedenbeleid
- Staf- en ondersteunende diensten en de bedrijfsvoering
- Sociaalgeografisch onderzoek
- De uitvoering van de belastingheffing en -invordering.

De GRD heeft verschillende dochterorganisaties die zich specifiek richten op de uitvoering van één of enkele van die taken: Bureau Drechtsteden; Gemeentebelasting Drechtsteden; Ingenieursbureau Drechtsteden; Onderzoekcentrum Drechtsteden; Servicecentrum Drechtsteden; Sociale Dienst Drechtsteden.



Figuur 2. Bestuurlijk en ambtelijke structuur

Het bestuur van de regio Drechtsteden bestaat uit een Drechtraad (het algemeen bestuur) en een Drechtstedenbestuur (het dagelijks bestuur).

Drechtstedenbestuur

Het Drechtstedenbestuur, waarin alle gemeenten vertegenwoordigd zijn, neemt besluiten over voorgesteld regionaal beleid en projecten. Als het voorgestelde beleid en de projecten passen binnen het eerder door de Drechtraad vastgestelde kader dan kan daarmee worden volstaan.

Drechtraad

De Drechtraad is het algemeen bestuur van de regio Drechtsteden. De Drechtraad is het hoogste bestuursorgaan in de Drechtsteden en werkt kaderstellend en controlerend. Wanneer het Drechtstedenbestuur afwijkt van het vastgestelde kader, dan is het aan de Drechtraad om de besluitvorming af te ronden. Om de controlerende taak goed te kunnen uitvoeren, wordt de Drechtraad voortdurend van actuele informatie voorzien. Drechtstedendinsdag biedt de Drechtraad maandelijks de mogelijkheid om zich te oriënteren op en richting te geven aan lopende zaken.

Iedere politieke fractie in de gemeenteraden van de zes deelnemende gemeenten in de Drechtsteden (Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht, Zwijndrecht) heeft een raadslid als vertegenwoordiger in de Drechtraad. Dat waarborgt betrokkenheid van lokale politici in het regionale bestuur. Om recht te doen aan de grootte van de partijen vertegenwoordigt ieder lid het aantal stemmen dat op deze partij is uitgebracht bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen. Voor het tot stand komen van een beslissing is vereist dat ten minste 60% van het totaal aantal mogelijk uit te brengen stemmen vóór de beslissing stemt. Bij stemmingen over amendementen is dat een meerderheid van het

totaal aantal mogelijk uit te brengen stemmen. Ook de leden van het Drechtstedenbestuur maken deel uit van de Drechtstraad.

Afzonderlijke gemeenteraden

Afhankelijk van de aard en de impact van een voorstel is er, na behandeling in de Drechtstraad, ook een besluit nodig van alle afzonderlijke gemeenteraden. De GRD is een Openbaar Lichaam. De GRD is daarmee de zevende actor binnen het samenwerkingsverband van de Drechtsteden.

Beïnvloeding van de besluitvorming binnen de GRD

Binnen de GRD is onderscheid te maken tussen taken en bevoegdheden die volledig zijn gedelegeerd naar de GRD en autonome taken die bij de GRD zijn ondergebracht.

Gedelegeerde taken

Bij de Sociale Dienst Drechtsteden is bijvoorbeeld spraken van gedelegeerde taken. De Drechtstraad is daarmee formeel het podium voor beïnvloeding en besluitvorming. Want wanneer een bestuursorgaan zijn bevoegdheid heeft gedelegeerd, kan het deze bevoegdheid niet meer uitoefenen (art. 10:17 Awb). Dit betekent dat de afzonderlijke gemeenten geen directe zeggenschap meer hebben over deze gedelegeerde taken. Besluiten van de Drechtstraad zijn daarmee bindend voor de gehele Drechtsteden.

Een lid van Drechtstedenbestuur is regionaal portefeuillehouder voor aan de GRD gedelegeerde taken. De lokale raden hebben in deze situatie een kaderstellende en controlerende rol via de vaste momenten van begroting en jaarrekening. Daarnaast kan politieke beïnvloeding plaatsvinden via de lijn van de raad naar het college. De raad kan het college ter verantwoording roepen over het gevoerde bestuur in de Drechtsteden. Op basis van de Gemeentewet is het college verantwoording aan de raad verschuldigd over het 'door hem gevoerde bestuur'. Vanuit het principe van 'verlengd lokaal bestuur' waarop de samenwerking in de GRD berust, valt hier ook het bestuur in de regio onder.

Autonome taken

Dit betreft taken die bij de GRD zijn ondergebracht en waar regionale besluitvorming plaatsvindt, maar waar de bevoegdheid lokaal is belegd en de gemeente zelf verantwoordelijk blijft. In dit geval is er geen sprake van een regionale portefeuillehouder, maar vervult de regionale portefeuillehouder een coördinerende, faciliterende en ondersteunende rol ten behoeve van de lokale besluitvorming in de afzonderlijke gemeenten. Besluitvorming vindt plaats op Drechtstedenniveau, maar afhankelijk van het onderwerp wordt het besluit in sommige gevallen achteraf nog bekrachtigd in de lokale raden, of het wordt vóór behandeling in het DSB besproken in de lokale colleges.



