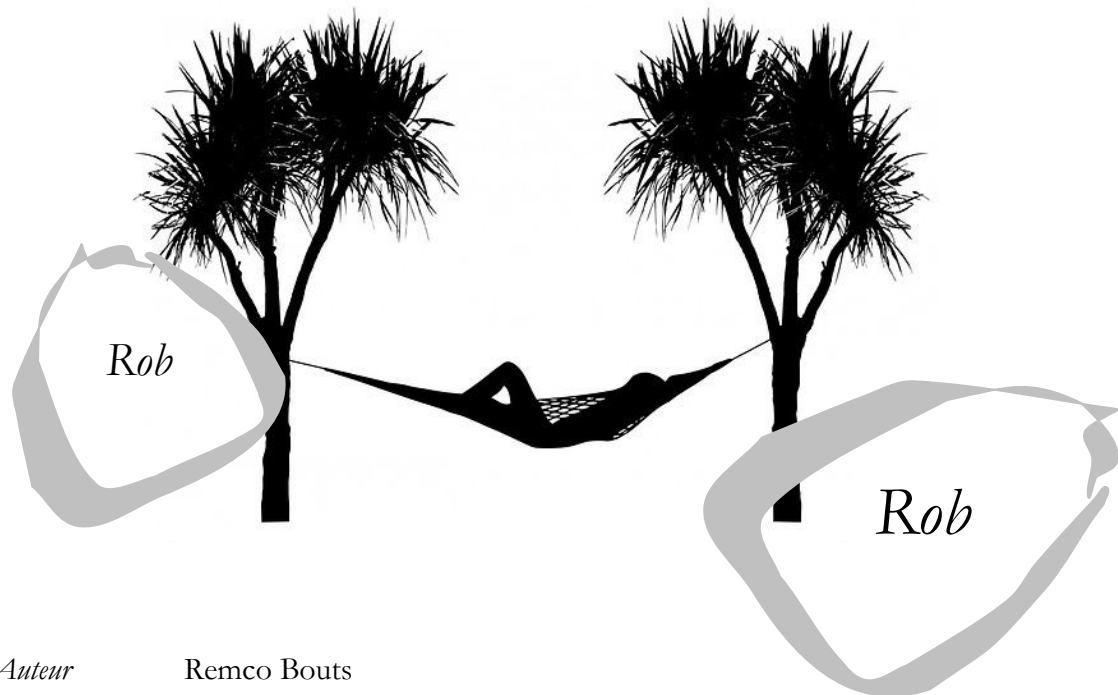
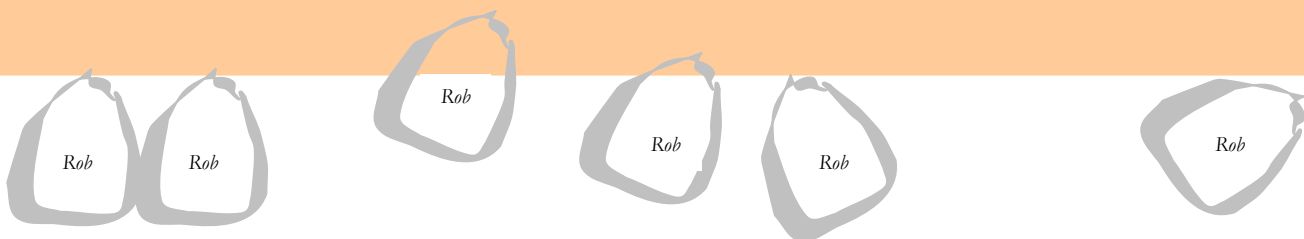


Dichtbij, maar toch ver weg?

Percepties in de Drechtsteden rond de invoering van de Participatiewet



Auteur Remco Bouts
Opleiding Governance en Management van Complexe Systemen
Master Bestuurskunde
Begeleiders Dr. Jurian Edelenbos (EUR)
Drs. Femke Timmermans (HIA)
Tweede lezer Dr. Jasper Eshuis (EUR)
Datum 5 december 2014



“The only thing more satisfying to convincing someone to do what I want,
is failing to persuade them on purpose.

It’s like a “Do not enter”-sign.

It begs you to walk through that door.”

Francis Underwood

Voorwoord

“Waarom loop je in hemelsnaam stage in Hendrik-Ido-Ambacht?” wordt mij regelmatig gevraagd. Mijn antwoord is dan vaak: “Nou, het is zo dichtbij dat ik om drie voor negen van huis weg kan en dan nog op tijd ben.” Ideaal voor een luie student. Of zit er meer achter?

Natuurlijk is het makkelijk dat het gemeentehuis dicht bij huis ligt, maar dat is niet de reden waarom ik van februari tot en met juli 2014 in Hendrik-Ido-Ambacht heb rondgelopen. De wereld van de gemeente is bestuurskundig zeer interessant. Een gemeente krijgt namelijk steeds meer taken naar zich toegeschoven, die uitgevoerd moeten worden met een flink geslonken budget. Voor de burger is de gemeente de eerste overheid. Alles wat de gemeente doet, heeft direct effect op de inwoners. Dat directe effect vind ik erg intrigerend. Dat dit alles moet worden geregeld door bestuurders en ambtenaren, die daarbij ook wel eens moeten samenwerken, kan op zijn minst interessant worden genoemd. Niet iedereen is het altijd eens over de richting die moet worden ingeslagen. Zij moeten met elkaar afstemmen, wat in dit onderzoek centraal staat. Percepties over afstemming, die leven in de Drechtsteden, rond het vraagstuk van de Participatiewet, onder zowel bestuurders als ambtenaren, zijn door mij onder de loep genomen.

Ik wil hier ook van de gelegenheid gebruik maken om alle respondenten te bedanken die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Belangeloos hebben zij hun tijd vrijgemaakt in hun drukke schema's om mijn vragen te beantwoorden. Ieder was even openhartig en vriendelijk, wat interviewen altijd wat makkelijker maakt.

Graag bedank ook ik de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht die mij een half jaar de kans heeft gegund om een kijkje achter te schermen te nemen. In het bijzonder de opperbaas van Bestuurszaken Edwin Bressers, die mij officieel een stageplek heeft verleend. Daarnaast bedank ik ook mijn twee directe collega's van Bestuursadvies, Marleen Kouwenberg en Femke Timmermans bij wie ik, soms afgesloten met mijn koptelefoon in mijn eigen wereld, toch samen op een kamer mocht verblijven. Daarbij komt dat de openheid en oprechtheid waarmee Femke mij heeft begeleid, heeft mede gezorgd voor dit eindresultaat. Ze dacht mee wanneer ik vastzat, sprak mensen aan die mij niet wilden spreken en nam me mee naar overleggen waar ik verbaasd naar de chaos zat te kijken. Dat is altijd fijn.

Ook fijn is de begeleiding van de Erasmus Universiteit Rotterdam in de persoon van Jurrian Edelenbos. Altijd een bemoedigend woordje klaar, strenge, opbouwende kritiek geven en hardop meedenken. Zo heb ik de heer Edelenbos ervaren. Of het nu een extra e-mail betrof midden in de nacht of het uiten van frustraties bij het schrijven van het stuk.. Ze werden in een oogwenk opgelost. Graag bedank ik ook hem.

Als laatste is het ook niet gek om een meelevende scriptiekring te hebben die hetzelfde doormaakt als jij. Theorie waar je gek van wordt, uitzonderlijk knappe respondenten of ellenlange interviews uitwerken: zowel Serina, Khaoula als Simone maakten het ook mee. Samen is het toch gelukt.

Nu is het aan u, de lezer, om u zichzelf te laten verrassen door de wondere wereld van de Drechtsteden.

Remco Bouts, december 2014

Inhoudsopgave

Citaat	02
Voorwoord	03
Samenvatting	05
1 Inleiding	08
Onkraakbare kokosnoot	09
Achtergrond	10
Regionale structuurverbanden	11
2 Probleemstelling	12
3 Theorie	14
Conceptueel model	21
4 Operationalisering	22
5 Methodologie	26
6 Empirische bevindingen	28
Uitgebreide regionale structuurverbanden	30
7 Conclusie	50
8 Aanbevelingen	54
Literatuur	55
Bijlagen	
A. Interviewhandleiding	57
B. Coderingsschema	59
C. Respondentenlijst	60
D. Uitleg citaat	61

Samenvatting

In zes maanden is er onderzoek gedaan naar de percepties van bestuurders en ambtenaren op een specifieke casus ter voorbereiding op de Participatiewet: De integratie van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtwerk (GR Drechtwerk) in de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GR Drechtsteden). Dit wordt ook wel 'Invlechting' genoemd.

Dit onderzoek probeerde een antwoord te geven op de vraag:

Hoe is het verloop van de afstemming tussen partijen te verklaren rond de integratie van de GR Drechtwerk in de GR Drechtsteden ter voorbereiding op de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015?

Als theoretisch raamwerk is gekozen voor de context van netwerken. In de theorie is gezocht naar verklarende factoren voor afstemming en een betekenis van het verloop. Het verloop van afstemming is het proces van interactie, waarbij het coördineren van percepties, activiteiten en institutionele arrangementen centraal staat.

De theorie gaf drie belangrijke verklarende factoren die het verloop van afstemming beïnvloeden.

1. *Vertrouwen*: ziet men de goede intentie van de ander, waardoor er vertrouwen is?
2. *Metagovernance*: wordt het netwerk onderworpen aan een bepaalde mate van controle?
3. *Structuren*: komen de georganiseerde patronen van normen en rollen, die het gedrag van actoren vormgeven overeen?

In de *casestudy* is op basis van beleidsdocumenten en interviews getracht om een beeld te vormen van de percepties in de Drechtsteden onder de belangrijkste geïdentificeerde netwerken. De grootste aandacht ging hierbij uit naar:

1. *De Ambtelijke Stuurgroep*: regionale hoge ambtenaren bereiden plannen voor om richting te geven aan het vraagstuk.
2. *De Bestuurlijke Stuurgroep*: regionale bestuurders beslissen over de te nemen richting op basis van de plannen van de Ambtelijke Stuurgroep.
3. *Het Robbeneiland*: informeel overleg van lokale ambtenaren die hun kennis proberen te bundelen om hiermee hun invloed regionaal te laten gelden.

De uitkomst van het onderzoek

De hoofdvraag is: *Hoe is het verloop van de afstemming tussen partijen te verklaren rond de integratie van de GR Drechtwerk in de GR Drechtsteden ter voorbereiding op de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015?*

De afstemming tussen partijen rond het vraagstuk van de integratie in het kader van de Participatiewet is volstrekt normaal te noemen. ‘Normaal’ betekent in dit geval dat in de kern alle partijen tevreden zijn over de uitkomsten van de afstemmingsactiviteiten, al zouden sommige partijen enkele zaken liever anders zien. Met name de Robben op het Robbeneiland benoemen concrete verbetervoorstellen, maar zij kunnen vanwege hun positie in de structuren niet het gewenste resultaat realiseren. Zij zijn zich hiervan bewust.

Dit verloop van afstemming komt door de (1) duidelijke netwerken, (2) de hoge mate van vertrouwen, (3) metagovernance op afstand en (4) enigszins compatibele structuren.

1. Duidelijke netwerken

In de Drechtsteden is het voor de betrokken partijen duidelijk welk netwerk er verantwoordelijk is voor welk beleid. Hierdoor is het voor de gemeenten (ambtenaren, bestuurders) vanzelfsprekend om horizontale relaties aan te gaan, waarin ze periodiek bij elkaar komen. Die netwerken verbinden de onderlinge partijen met elkaar, zonder hun autonomie te verliezen, waaraan ze erg gehecht zijn.

2. Veel vertrouwen

Daarnaast is in de verschillende overleggen sprake van een stabiele perceptie van de intenties van de anderen binnen het overleg. Zij geven ook aan dat ze verwachten dat hun gesprekspartners geen opportunistisch gedrag zullen vertonen. Hierdoor kunnen de verschillende overleggen heldere afspraken met elkaar maken. Verder benoemen ze allemaal de mate van onzekerheid die gepaard gaat met afstemming, maar ondertussen overbruggen ze dat door het vertrouwen dat ze in elkaar hebben. Het vertrouwen is vooral gebaseerd op individuen en institutionele arrangementen, die men beiden goed probeert te benutten. Dit is ook meteen een erkenning van de competenties van de individuen en de *goodwill* die in de loop der jaren is gekweekt. Het vertrouwen in elkaars competenties en de *goodwill* die daarmee is gekweekt, zorgt ervoor dat de partijen elkaar ook ingewikkelde en vertrouwelijke informatie toevertrouwen en verwachten dat hier zorgvuldig, vertrouwelijk en professioneel mee zal worden omgegaan.

3. Metagovernance op afstand

Metagovernance blijkt vooral in de minder directe gradaties een rol te spelen in deze casus. *Policy & resource framing* en *institutional design* zijn belangrijk, want de kaders moeten helder zijn voor de partijen in de netwerken. Verdere facilitering en participatie in netwerken door andere partijen blijft uit. Deze afstand zorgt er echter voor dat de afstemming tussen partijen beter wordt gefaciliteerd, omdat partijen elkaar opzoeken op het moment dat dat nodig is.

4. *Enigszins compatibele structuren*

Alle structuren blijken aanwezig te zijn in de netwerken. Ze komen enigszins overeen, omdat twee van de drie structuren elkaar complementeren. Dit zijn de cognitieve en normatieve structuur. Over de regulatieve structuur ontstaat af en toe wrijving die door goed procesmanagement geprobeerd wordt op te lossen. Er is hierdoor een belangrijke rol voor de procesmanager Invlechting. De regulatieve structuur is daarnaast wel een basis voor stabiliteit, omdat dankzij de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden de gemeenten op elkaar zijn aangewezen in de samenwerking. Hierdoor is het natuurlijk geworden om elkaar op te zoeken binnen de Drechtsteden. Dit bevordert afstemming in elk overleg, omdat er automatisch binnen de Drechtsteden wordt gezocht naar een gesprekspartner.

1 Inleiding

Natuurlijk zijn er standaarden die gelden voor de aanpak van een wetenschappelijk onderzoek. Die standaarden zijn gehanteerd. De inleiding en introductie van de casus die in dit onderzoek centraal staat is echter onconventioneel te noemen.

Wees voorbereid en succes!



Drechtsteden

Deze zes gemeenten vormen samen de Drechtsteden. Een samenwerkingsverband dat is geformaliseerd in een Gemeenschappelijke Regeling.



Gemeente **Sliedrecht**



Hendrik-Ido-Ambacht

Gemeente **Alblasserdam**



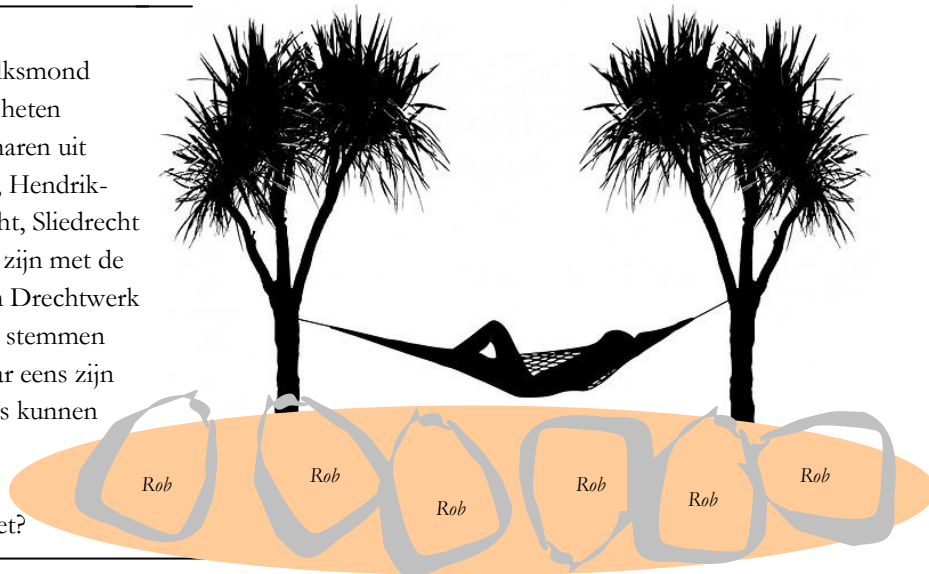
Een onkraakbare kokosnoot?

Wat vooraf een eenvoudige stage bij een knusse gemeente leek, bleek achteraf een avontuur te zijn met een kleurrijk palet aan complexe systemen, ingewikkelde figuren en zelfs een eiland.

Zes maanden lang ben ik actief geweest in Hendrik-Ido-Ambacht, maar heb ik vooral onderzoek gedaan een breder verband: Hoe gaat de afstemming tussen partijen in de Drechtsteden? Zet daarbij een zowel gevoelig als ingewikkeld onderwerp: Invlechting van de Gemeenschappelijk Regeling Drechtwerk in de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden en een uitiem casuonderzoek is geboren. Dat dit alles ook nog plaatsvindt in de context van de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015 voert de druk alleen nog maar op. Al met al een zware kokosnoot om te kraken. Maar waar was die kokosnoot te vinden? Snel bleek dat de afstemming tussen de lokale partijen gebeurde op het Robbeneiland. Lag daar de kokosnoot? Wat is dat eiland eigenlijk?

Het Robbeneiland

Een netwerk dat in de volksmond het Robbeneiland is gaan heten staat centraal. Zes ambtenaren uit Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht die belast zijn met de dossiers Sociale Dienst en Drechtwerk komen bij elkaar om af te stemmen waarover zij het met elkaar eens zijn en hoe zij hun wethouders kunnen gaan adviseren. Officieel bestaat het niet, maar wie kent het Robbeneiland niet?



Regionale dossiers met lokale opgaven

Sociale Dienst Drechtsteden

Dit is de Sociale Dienst in de Drechtsteden, die zorgt voor advies en ondersteuning aan burgers op het gebied van werk, inkomen en zorg (Drechtsteden, 2014). Deze taken zijn gebaseerd op een aantal wetten. De Sociale Dienst Drechtsteden draagt verantwoording af naar het Drechtstedenbestuur. Belangrijke zaken die kaders veranderen, worden afgestemd met de Drechtstraad. Al sinds september 2008 is de directeur van de Sociale Dienst Drechtsteden mevrouw Yvonne Bieshaar.

Gemeenschappelijke Regeling Drechtwerk

Drechtwerk is de dienstverlener van de Drechtsteden in het ontwikkelen en ondersteunen naar werk (Drechtwerk, 2014). Hiervoor is een aparte Gemeenschappelijke Regeling in het leven geroepen. Verschillende wethouders uit de regio nemen deel in het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur. Ook Drechtwerk legt verantwoording af aan het Drechtstedenbestuur en de Drechtstraad. Sinds januari 2014 is de heer Joop Hylkema waarnemend directeur van Drechtwerk.

Achtergrond

Vanaf 2015 worden gemeentes meer en meer verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk & inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen (Rijksoverheid, 2014). Niet al deze taken zijn onbekend terrein voor gemeentes, maar een deel van de taken nemen zij over van de Rijksoverheid: een zogenaamde decentralisatie (Ibid.). Het kabinet is van mening dat het gemeentelijk niveau geschikt is voor het op maat aanbieden van deze taken. Hierdoor kan effectiviteit, minder bureaucratie en een besparing gerealiseerd worden (Ibid.). Om goed toegerust te zijn op de nieuwe taken kunnen gemeentes bijvoorbeeld samenwerken of fuseren (Ibid.). Ook biedt het Rijk beleidsvrijheid bij de uitvoering van de nieuwe taken (Ibid.).

De invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015 is een decentralisatiemaatregel op het gebied van werk en inkomen die er op is gericht om zoveel mogelijk mensen aan het werk te krijgen (Gemeenteloket ministerie SZW, 2014). In deze wet worden de Wajong, de Wet Sociale Werkvoorziening en de Wet op Werk en Bijstand deels samengevoegd (Ibid.). Deze wet geldt dan voor vrijwel alle mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Gemeentes moeten zich hierop voorbereiden.

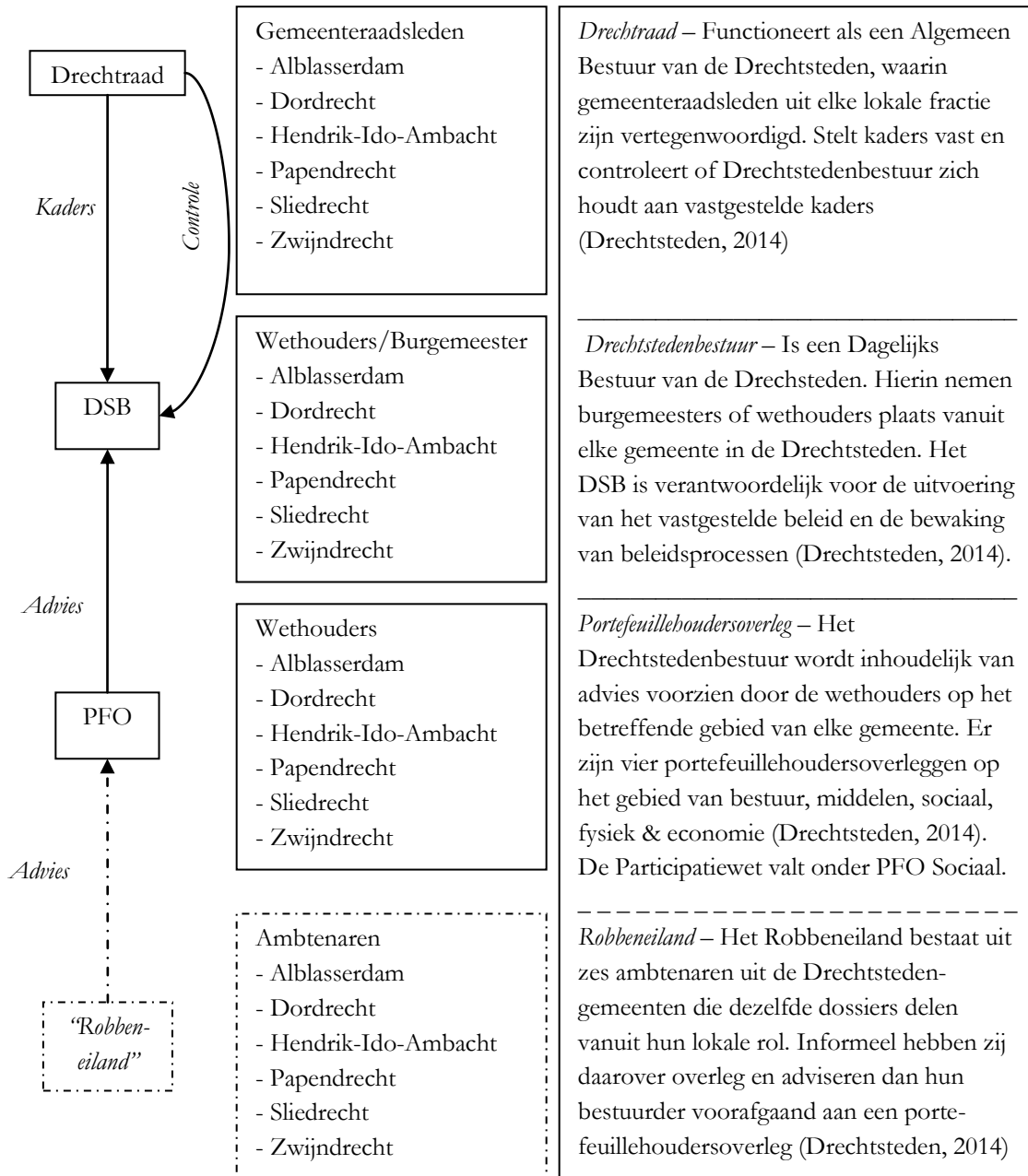
In dit onderzoek ligt de aandacht op de voorbereiding van de zes gemeentes in de Drechtsteden. Dit zijn Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. Zij hebben zich verenigd in een Gemeenschappelijk Regeling Drechtsteden (GRD). In die regeling worden regionale belangen behartigd op verschillende beleidsterreinen, zoals economie en bereikbaarheid, sociaal beleid of bestuurlijke ontwikkeling (Drechtsteden, 2014). De sturing voor de GRD komt vanuit het Drechtstedenbestuur, het dagelijks bestuur waarin een burgemeester of wethouder uit elke van de zes gemeentes zitting heeft en de Drechttraad, waarin iedere lokale fractie vertegenwoordigd is (Ibid.).

In de Drechtsteden is er een gemeenschappelijke dienstverlener die mensen helpt die niet op eigen kracht zich op de arbeidsmarkt kunnen begeven (Drechtwerk, 2014). Dit zijn mensen die vallen onder de Wet Sociale Werkvoorziening. Hiervoor is er aparte een Gemeenschappelijke Regeling, genaamd Drechtwerk, waarin ook de wethouders uit de verschillende gemeentes zijn vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur (Ibid.). Om een integrale aanpak op het gebied van werk en inkomen te kunnen verwezenlijken bij de invoering van de Participatiewet, is er in de Drechttraad besloten om de GR Drechtwerk in de GR Drechtsteden te integreren (Drechtstedenbestuur, 12 november 2013). Via de Sociale Dienst Drechtsteden, die onderdeel is van de GR Drechtsteden, zijn de Drechtsteden ook verantwoordelijk voor beleid rond werk en inkomen. Uiteraard heeft dit heeft consequenties voor elke gemeente in de Drechtsteden.

Op de volgende pagina staat schematisch weergegeven hoe de besluitvorming in de Drechtsteden georganiseerd is, met de adviesorganen en besluitvormingslijnen en in algemene benamingen de betrokkenen.

Regionale structuurverbanden binnen de Drechtsteden

Laag	Vertegenwoordigers	Uitleg
------	--------------------	--------



2 Probleemstelling

Met de geschetste achtergrond in het achterhoofd moet de basis van het onderzoek worden neergezet in de probleemstelling. Centraal motief hierbij is dat het interessant is om op een theoretische basis te analyseren hoe het traject tot voorbereiding op de Participatiewet zowel lokaal als regionaal wordt gezien door betrokkenen.

Doelstelling

Inzicht verkrijgen in het verloop van de afstemming tussen betrokken partijen door hun percepties op het integratietraject van de GR Drechtwerk in de GR Drechtsteden in kaart te brengen.

Hoofdvraag

Hoe is het verloop van de afstemming tussen partijen te verklaren rond de integratie van de GR Drechtwerk in de GR Drechtsteden ter voorbereiding op de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015?

- Als in een netwerkstructuur samen en in volle tevredenheid wordt samengewerkt, dan kan er gesproken worden van een goed verloop van afstemming. De verklaring van het verloop wordt gezocht in de netwerkstructuur en de processen daaromheen.

Deelvragen

Wat is een goed verloop van afstemming en wat zijn de daarbij behorende verklarende factoren?

- Dit is een vraag naar de theoretische achtergrond op basis waarvan het onderzoek wordt uitgevoerd.

Hoe ziet het traject rond de integratie van GR Drechtwerk in GR Drechtsteden ter voorbereiding op de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015 eruit?

- Dit is een vraag naar de feitelijke beschrijving van wat er gebeurt, dat voor een deel al in de achtergrond is weergegeven.
- Met het traject wordt het traject tot integratie van de GR Drechtwerk in de GR Drechtsteden ter voorbereiding op de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015 bedoeld.

Wie zijn er op welke wijze en in welke netwerken betrokken bij het traject rond de integratie?

- Het gaat hier om de vraag wie er werkelijk betrokkenheid hebben bij de integratie van de GR Drechtwerk in de GR Drechtsteden. Dit zal in een schema worden weergegeven.

Hoe is volgens betrokkenen de afstemming verlopen rond het traject voor de integratie?

- Welke verschillende beelden bestaan er onder de ondervraagden over de manier waarop de sociale werkvoorziening nu onder de GR Drechtsteden wordt geplaatst en hoe de afstemming tussen partijen zou moeten verlopen.

Waarom is het proces volgens betrokkenen zo verlopen?

- Dit is een vraag naar de reden van het verloop van het proces. Betrokken zullen verschillende verklarende uitspraken doen over de reden van het verloop van het traject.

Welke knelpunten en verbeteringen zijn er te herkennen in het verloop van de afstemming en hoe kunnen deze worden verklaard?

- Dit is een analytische vraag op zoek naar verdere verklaringen.

Maatschappelijke (bestuurlijke) relevantie

Het huidige kabinet heeft ingezet op grootschalige decentralisaties, waar elke gemeente in Nederland mee te maken krijgt (Rijksoverheid, 2014). Onderzoek naar een specifiek aspect van een decentralisatie, namelijk de invoering van de Participatiewet, kan inzicht bieden in de handswijze van een gemeente. De unieke, specifieke context van Hendrik-Ido-Ambacht als Drechtstedengemeente met instituties als de Drechttraad, de Sociale Dienst Drechtsteden en Drechtwerk is van extra waarde, aangezien in Nederland geen vergelijkbare situatie is. De samenwerking in de Drechtsteden is dan ook als vooruitstrevend te bestempelen, die wellicht voor andere gemeenten ook het volgen waard is. Als er een adequate aanpak bij decentralisaties wordt gerealiseerd, kan dit een extra reden zijn om dit model verder landswijd uit te rollen.

Verder is het voor de betrokken gemeenten en organisaties in de Drechtsteden ook van nut om te zien hoe de betrokken individuen zich opstellen rond het vraagstuk van de Participatiewet en de voorgenomen voorbereidingen. Als zij een beter begrip van de afstemming hebben, kunnen de knelpunten aangepakt worden, zodat de afstemming verbetert.

Wetenschappelijke relevantie

Hoewel er wordt voortgeborduurd op bestaande theorie en er combinaties worden gemaakt van verschillende concepten, zal de wetenschappelijke impact van deze scriptie beperkt zijn. Echter, Verdere theorieontwikkeling over regionale samenwerking in netwerken en samenwerking in netwerkstructuren, waarbij ook de percepties van betrokkenen worden meegenomen kan wel interessante, nuttige, wetenschappelijke inzichten bieden. Barretta en Busco (2011) constateerden al dat er weinig onderzoek wordt gedaan naar de relatie tussen de governance van organisatienetwerken en de uitkomsten daarvan. Elke poging daartoe kan bijdragen aan de verrijking van de theorie.

3 Theorie

In deze theoretische beschouwing wordt gekeken naar een theoretische invalshoek voor het onderzoek. Deze invalshoek zal liggen in de complexiteitserkennende theorie en netwerktheorie.

Complexe realiteit

Publieke samenwerking is niet zomaar een ingewikkelde zaak. Het kan complex genoemd worden. Eenvoudige processen kunnen ook ingewikkelde uitkomsten hebben, maar dat maakt het niet direct complex. Complexiteit ontstaat uit het feit dat de wereld enorm divers is en dat lokale interacties tussen talloze elementen leiden tot nieuwe en verschillende uitkomsten (Gerrits, 2012: p. 16). Zeker bij publieke aangelegenheden, waar er veel interactie plaatsvindt, worden nieuwe uitkomsten gegenereerd, waar nieuwe complexiteit uit komt (Gerrits, 2012: p. 17). De fenomenen kans en toeval spelen hierbij ook een grote rol: onvoorziene dingen gebeuren die ook weer resulteren in onvoorziene uitkomsten (Ibid.). In de gemeentelijke wereld, waar veel actoren elkaar treffen met hun eigen agenda, kan in interactie ook verrassende uitkomsten liggen. In die sociale wereld leiden oplossingen voor problemen weer tot nieuwe omstandigheden, die weer leiden tot nieuwe actie. Telkens neemt de mate van complexiteit toe in gelijke mate van de gespecificeerde veranderingen (Gerrits, 2012: p. 18) Dit kan worden gezien als dat bij elke stap die er wordt ondernomen verdere details zichtbaar waar ook weer actie op kan worden ondernomen (Ibid.). Denk hierbij aan veiligere auto's die leidden tot meer dode voetgangers, omdat men zich veilig waande in de eigen auto en daardoor roekelozer ging rijden. Dit is een kenmerkende manier van mensen om met onzekerheid en risico's om te gaan (Ibid.).

Kortom: ook in de gemeentelijke wereld dient er rekening gehouden te worden met complexiteit. Er zijn veel actoren en omstandigheden die elkaar beïnvloeden en kunnen leiden tot onverwachte uitkomsten. Dit betekent niet dat de uitkomsten allemaal gekend hoeven te zijn, als er maar erkend wordt dat ze kunnen optreden. Dit besef kan heel waardevol blijken (Gerrits, 2012).

Netwerken

De hedendaagse complexiteit, zoals hierboven beschreven, is te typeren in de kenmerken van de netwerksamenleving (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 3). Dit komt door de vele horizontale relaties en de grote dichtheid van deze netwerken. Organisaties hebben in verschillende constellaties veel met elkaar te maken, waardoor er veel dicht op elkaar liggende relaties ontstaan. Hierin worden vele zaken met elkaar afgestemd. Maatschappelijke problemen, zoals werkloosheid, geweld en eenzaamheid, ontstaan mede door factoren in de omgeving, zoals de toegenomen vervlechting tussen organisaties, het loslaten van territorium, toegenomen globalisering, veranderende en bredere waarden, horizontale relaties en nieuwe kennis die technologie en risico's met zich meebrengt (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 3-5).

Netwerk governance moet gezien worden als het sturen of afstemmen op bepaalde vraagstukken door netwerken. In een netwerk worden beslissingen genomen die bepalend zijn voor een domein of onderwerp. De actoren beslissen hier gezamenlijk over. Marcussen en Torfing (2007: p. 5) beschrijven het als volgt: "A relatively stable, horizontal articulation of interdependent, but operationally autonomous actors who interact through negotiations that take place within a relatively institutionalized community which is self-regulating within limits set by external agencies and contributes to the production of public purpose."

Als men niet weet wat de exacte reactie moet zijn op maatschappelijke problemen, ontstaat onzekerheid (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 6). Om om te gaan met die onzekerheid op die omgevingsfactoren gaat men over op standaardreacties, zoals informatieverzameling en topdown maatregelen (Ibid.). Dit blijkt niet te werken bij de *wicked problems* die men probeert op te lossen. Dit zijn problemen waar er zowel veel onzekerheid bestaat over de kennis als over de waarden van een oplossing op een vraagstuk (Ibid.).

Om te reageren op de onzekerheden door de vele wederzijdse afhankelijkheden die ervoor zorgen dat actoren niet alleen hun problemen kunnen oplossen, is de eerste stap in het proces van probleemoplossing die van de interactie, waarbij het coördineren van percepties, activiteiten en institutionele arrangementen centraal staan (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 9). In essentie kan dit afstemming worden genoemd. Het denken in termen van gehelen komt voort uit individuen volgens Teisman (2007: p. 79). Doordat een individu zich openstelt voor een groter geheel komen er verbindingen tot stand die over de grenzen van organisaties reiken, waardoor er ruimte ontstaat voor gezamenlijke ontwikkeling (Ibid.). Dit kan dan in een netwerk zijn. Het centrale thema is afstemming tussen partijen.

In een netwerkaanpak is, in tegenstelling tot als deze aanpak niet wordt gehanteerd, het startpunt dat actoren wederzijds afhankelijk van elkaar zijn voor het bereiken van hun doelen (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 10). Hierdoor moeten ze met elkaar afstemmen hoe ze gaan samenwerken om hun doelen te bereiken. Ze moeten in elkaar een wederzijdse meerwaarde kunnen zien (Teisman, 2007: p. 80). Echter, het ontstaan van een netwerk resulteert in het verlies van hiërarchie, waardoor ordescheppende methoden van sturing weinig effectief blijken te hebben (Teisman, 2007: p. 83). Na verloop van tijd ontwikkelen ze gedragsregels en gaan ze zich strategisch gedragen waardoor prioritering en formulering van problemen ontstaan (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 10). Op deze manier zorgen ze voor een goede afstemming tussen partijen. Actoren hanteren bepaalde strategieën tijdens overleggen op basis van hun perceptie op het gespeelde spel, hun eigenbelangen en de strategieën van de andere actoren (Ibid.). Grote verschillen in perceptie kunnen grote blokkades vormen in het beleidsproces (Ibid.). Dit maakt dat percepties essentieel zijn voor het verloop en de uitkomsten van het beleidsproces (Ibid.). Ook Sabatier (1988: p. 133) noemt percepties op beslissingen, resultaten of nieuwe informatie als basis voor strategieveranderingen. Daarom zal in dit onderzoek ook de nadruk liggen op percepties van actoren.

Stedelijke netwerken

Dit onderzoek vindt plaats in de context van samenwerkende gemeenten in netwerkstructuren. Het concept 'stedelijke netwerken' verdient dan ook als verbijzondering aandacht op de complexe netwerken als beschreven. Sinds in 2004 de Nota Ruimte van het ministerie van VROM verscheen is er in Nederland ook specifiek aandacht voor stedelijke netwerken (Eshuis, Boons, Edelenbos & Teisman, 2010). Hiermee geven ze aandacht aan de toegenomen interdependentie die ontstaat tussen steden en de stedelijke gebieden eromheen (Ibid.). Als gevolg treedt netwerkvorming op (Ibid.). Er wordt nadruk gelegd op de vorming van stedelijke netwerken, omdat hiermee expliciet wordt afgeweken van het creëren van een vierde bestuurslaag. Deze samenwerkingen zijn vrijwillig, flexibel en pragmatisch en zorgen ervoor dat gemeenten onderling afstemmen hoe ze gezamenlijk het beleid kunnen vormgeven in overleg met provincies en regio's (Ibid.). Vanuit het Rijk kan de opvatting zijn dat stedelijke netwerken een direct aanspreekpunt zijn voor meerdere gemeenten tegelijk, zodat ze daarmee sneller kunnen bijsturen op vraagstukken (Ibid.).

Barretta en Busco (2011) constateren dat er weinig onderzoek wordt gedaan naar de relatie tussen de governance van organisatienetwerken en de uitkomsten daarvan. De afstemming is hierbij cruciaal. In onderstaande opsomming worden verschillende auteurs aangehaald die elk afzonderlijk factoren noemen die van invloed kunnen zijn op een goed verloop van de afstemming tussen verschillende partijen in een netwerksamenwerking.

Vertrouwen

Om de onzekerheid in relaties te kunnen overbruggen is een bepaalde mate van vertrouwen nodig (Rousseau, Sitkin, Burt & Camerer, 1998: p. 395)). Het gaat hier om de perceptie van de goede intentie van de ander (Ibid.). Die moet stabiel zijn en de verwachting moet ook zijn dat de ander zich afzijdig zal houden van opportunistisch gedrag (Ibid.). De onzekerheid ontstaat omdat men niet zeker weet hoe iemand zal reageren. Het vertrouwen zorgt er echter voor dat men er vanuit gaat dat de ander geen opportunistisch gedrag zal vertonen. Vertrouwen zorgt voor lagere transactiekosten, hogere investeringen in relaties, leren en uitwisselen van kennis en het stimuleren van innovatie (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 84-85). Vertrouwen wordt vergroot door veelvuldige positieve interacties in het verleden, de reputatie van de andere actoren, de verwachting van toekomstige voordelen en de aard van de bindende netwerkregels (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 86). Hierdoor krijg je dus betere onderlinge afstemming en samenwerking.

De rol van vertrouwen wordt ook benadrukt door Span, Luijckx, Schols en Schalk (2012). Zij zien vertrouwen dat wordt ervaren door de deelnemende partijen in een netwerk als een van de factoren van succesvolle netwerkevolutie (Span et al., 2012).

Edelenbos en Eshuis (2012: p. 652-653) benoemen verschillende typen waarop vertrouwen gebaseerd kan zijn. Ten eerste onderscheiden ze drie objecten van vertrouwen, namelijk:

- (1) *individueel vertrouwen*: hierbij is het vertrouwen gebaseerd op de relatie met een individueel persoon. Op basis van die persoonlijke band is er reden tot vertrouwen.
- (2) *vertrouwen in institutionele arrangementen als structuren/organisaties/contracten*: hierbij is het vertrouwen gebaseerd op structuren in organisaties. Men vertrouwt erop dat bepaalde zaken op een zelfde manier geregeld worden, omdat dat zo is ingebed in de structuren. Hierbij vertrouwt je op de naleving daarvan.
- (3) *vertrouwen in instituties met hun formele en informele regels die zorgen voor continuïteit*: Hier is het vertrouwen gebaseerd op de institutie waar de personen deel van uitmaken, die ervoor zorgen dat zij op een bepaalde manier handelen. Bijvoorbeeld: in een huwelijk ga je er in principe van uit dat de twee partners elkaar trouw blijven.

Verder onderscheiden Edelenbos en Eshuis (2012: p. 652-653) ook nog vier vormen van vertrouwen:

- (1) *Competence-based trust*: hier is het vertrouwen gebaseerd op de kennis en ervaring van organisatie of individu. Je bent ervan overtuigd dat de ander competenties bezit op basis waarvan je hem of haar kunt vertrouwen. Een sterk uitziend iemand vertrouwt je wel om een wasmachine te helpen verhuizen.
- (2) *Goodwill trust*: hierbij vertrouwt je op de goede intenties van een ander. Je gaat ervan uit dat de ander van goede wil is en in principe geen reden heeft om niet te doen wat je normaal gesproken zou verwachten dat iemand doet.

- (3) *Cognition-based trust* : vertrouwen is gebaseerd op de kennis van het gedrag en houding van de ander. Als je in het verleden vaker met iemand gewerkt hebt, dan weet je waarschijnlijk hoe hij zich in de toekomst zal gedragen. Was iemand in het verleden erg punctueel en vriendelijk, dan is de aanname dat hij dit waarschijnlijk in de toekomst ook wel zal zijn.
- (4) *Affect-based trust* : dit is vertrouwen dat is gebaseerd op loyaliteit en empathie voor de ander. Dit gaat meer om het gevoel dat je bij iemand hebt. Als je iemand mag, is het makkelijker om hem of haar te vertrouwen.

Al dat vertrouwen is zeer van belang voor een goede afstemming.

De toewijding van de individuen hangt af van het vertrouwen dat de belanghebbenden hebben in elkaars zienswijzen en belangen (Ansell & Gash, 2008: p. 559).

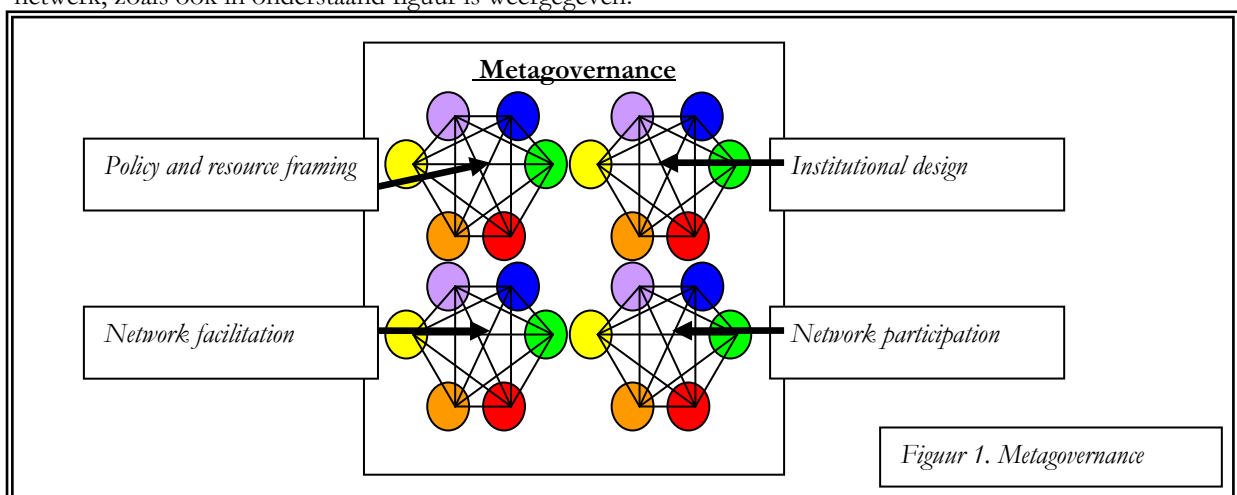
Ook Williams (2005) benoemt het belang van vertrouwen. Hij zegt dat structuren eerder blijven bestaan als ze gebaseerd zijn op wederzijds vertrouwen en overeenstemming en niet op formeel afgedwongen arrangementen (Ibid). Er wordt dus niet een geformaliseerde standaard gevolgd, maar vertrouwen is de basis voor het verwachtingspatroon. Hierdoor kan er duidelijkheid ontstaan over het verloop van de afstemming.

Wei-Skillern en Silver (2013) noemen ook het element van vertrouwen op basis waarvan relaties kunnen worden opgebouwd. Hun onderzoek toont aan dat in netwerken niet controle, maar vertrouwen leidend moet zijn (Ibid.).

Kortom: Vertrouwen helpt te zorgen voor een goed verloop van afstemming.

Sturen op afstand: Metagovernance

In de academische wereld is er redelijke overeenstemming dat *governance networks* voor een efficiënte besturing van de maatschappij onderworpen moeten worden aan metagovernance (Marcussen & Torfing, 2007: p. 91). Een goed verloop van afstemming heeft metagovernance nodig. Metagovernance is onderwerping van netwerken aan een bepaalde mate van controle (Ibid.). Hierbij moet er enerzijds rekening mee worden gehouden dat een te strakke controle en weinig autonomie ervoor kan zorgen dat de netwerkparticipanten afhaken, maar anderzijds kan het geheel ontbreken van controle ervoor zorgen dat het netwerk onstabiel is en niet collectief kan handelen door interne conflicten of een gebrek aan vertrouwen (Ibid.). Dit moet dus in balans zijn. Vier manieren van metagovernance worden er genoemd door Marcussen & Torfing (Ibid.). Elk van deze vormen van metagovernance beïnvloeden het gehele netwerk, zoals ook in onderstaand figuur is weergegeven.



Figuur 1. Metagovernance

1. *Policy and resource framing*

In dit geval wordt metagovernance gevoerd doordat er van tevoren politieke en financiële condities worden gesteld waaronder het netwerk zichzelf mag besturen (Marcussen & Torfing, 2007: p. 92). Als de actoren de doelen in ogenschouw blijven nemen en zij dit doen binnen de gestelde financiële kaders, dan behouden zij hun autonomie (Ibid.). Het toekennen van een vast budget waarover dat netwerk moet beslissen is een voorbeeld van een financieel kader.

2. *Institutional design*

Hier is metagovernance door het strategisch ontwerpen van de institutionele condities waarin netwerken zichzelf besturen (Marcussen & Torfing, 2007: p. 92). Het gaat hier bijvoorbeeld door bepaalde prikkelstructuren om competitie te bevorderen of om juist samenwerking te promoten (Ibid.). Ook kan het zijn dat instituties een grote invloed hebben op de uitkomst van de zelfregulatie (Ibid.). Denk hierbij aan regels die ervoor zorgen dat elk document per se langs een bepaald gremium moet komen, om het door te laten gaan in de besluitvorming. Het institutioneel ontwerp zorgt dan voor de *metagovernance*.

3. *Network facilitation*

In deze vorm van metagovernance is het hoofddoel om het netwerk te laten voortbestaan door faciliterende activiteiten te ondernemen (Marcussen & Torfing, 2007: p. 94). Deze vorm is er directere betrokkenheid van de metagovernor die als procesmanager opereert, waardoor duidelijk wordt waarom partijen in het netwerk zitten, wat er gedaan moet worden en dat er herhaaldelijke interactie plaatsvindt (Ibid.). Denk hierbij aan het instellen van een procesmanager die zorgt dat partijen bij elkaar komen en actief partijen benaderd om met elkaar in gesprek te gaan en afspraken voor overlegmomenten creëert.

4. *Network participation*

Deze metagovernancevariant staat voor directe participatie van de metagovernor in het netwerk, waarin er direct meegedaan kan worden in discussies en onderhandelingen binnen het governance netwerk (Marcussen & Torfing, 2007: p. 95). Hierdoor kan er ook meer begrip ontstaan tussen de onderlinge partijen en de metagovernor (Ibid.). Nadeel kan wel zijn dat de metagovernor als belangrijker wordt ervaren en niet op gelijke voet staat met de rest door bijvoorbeeld de beschikbare middelen of bevoegdheden, waardoor een echt netwerk waarin horizontale relaties op basis van gelijkwaardigheid worden aangegaan niet van de grond komt (Ibid.). Dit is dus een actieve partner die tussen de partijen meedoet in het netwerk.

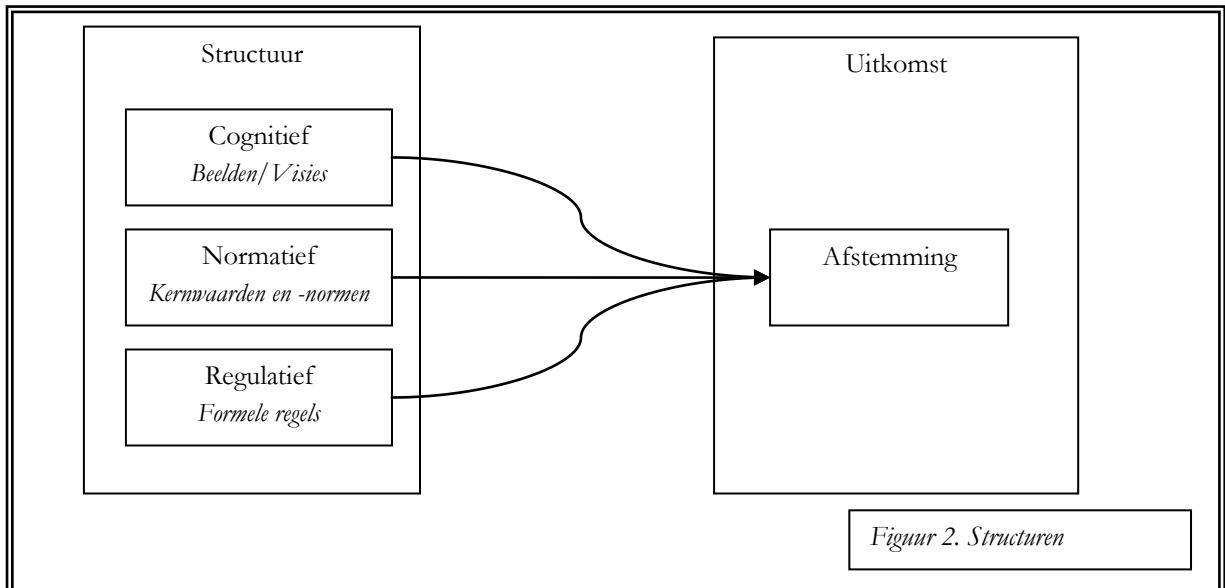
Structuren

Verschillende auteurs spreken over structuren binnen en buiten organisaties.

Wei-Skillern en Silver (2013) benoemen dat er gezorgd moet worden dat er constellaties worden gebouwd en geen sterren. Hiermee bedoelen ze dat de samenhang tussen alle goed werkende onderdelen nog belangrijker is dan dat ene belangrijke onderdeel (Ibid.). Kort gezegd: de sterkte van een netwerk ligt in de constructie en in het geheel en niet per definitie in een individuele partij.

Williams (2005) benoemt dat structuren eerder blijven bestaan als ze gebaseerd zijn op wederzijds vertrouwen en overeenstemming en niet op formeel afgedwongen arrangementen, zoals ook eerder werd aangegeven. De duurzaamheid van de structuren heeft mede te maken met de mate van vertrouwen volgens hem (Ibid.)

Eshuis, Boons, Edelenbos en Teisman (2010) geven voor het onderscheiden van structuren de concreetste handvatten, want zij onderscheiden cognitieve, normatieve en regulatieve structuren, zoals ook in figuur 2 wordt benoemd.



Zij onderscheiden drie structuren:

1. Cognitieve structuren: Bij cognitieve structuren gaat het om de beelden en visies die partijen hanteren die richting geven aan hun handelen en hoe samenwerking moet worden ingevuld (Ibid.)
2. Normatieve structuren: Normatieve structuren gaan over de normen en waarden die daaraan ten grondslag liggen over bijvoorbeeld wat acceptabel is en wat niet (Ibid.).
3. Regulatieve structuren.. Regulatieve structuren gaat over de formele regels die partijen met elkaar formuleren om dat handelen af te stemmen (Ibid.).

Als de structuren met elkaar overeenkomen, zorgen ze voor een verbetering in de afstemming. Een voorbeeld is dat er onder partijen hetzelfde beeld bestaat, zoals 'veilig verkeer is een prioriteit'. Dan kan een waarde zijn dat je vindt dat alcohol en autorijden totaal niet samen gaan: zero tolerance. Als je dan die regel formeel bekrachtigd krijgt, omdat alle partijen diezelfde mening zijn toegedaan, komen alle structuren overeen. Op deze wijze kunnen partijen beter afstemmen, omdat ze hetzelfde doel willen bereiken, op dezelfde wijze, met dezelfde regels. In de praktijk hoeft dit niet totaal gelijk te zijn, als er maar aanknopingspunten zijn.

De balans opmaken

Nu er een overzicht van de literatuur is gegeven, zullen er verschillende verklarende factoren worden onderscheiden die een goed verloop van afstemming beïnvloeden en in een conceptueel model komen.

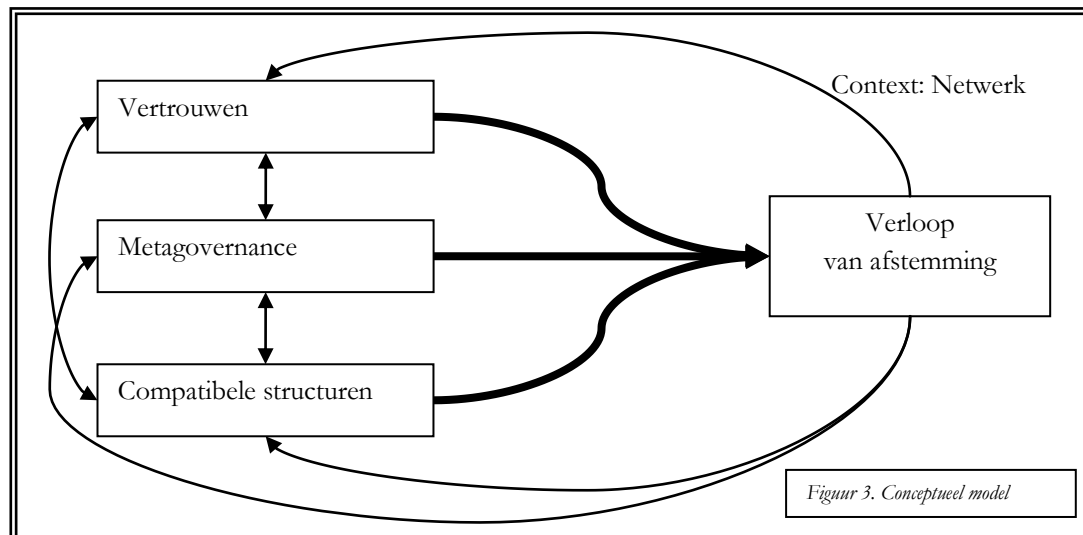
Ten eerste wordt door meerdere auteurs gesproken over onderling vertrouwen in een netwerk. Zowel Klijn en Koppenjan (2004), als Williams (2005), Edelenbos en Eshuis (2012), Span, Luijkx, Schols en Schalk (2012) en Wei-Skillern en Silver (2013) noemen vertrouwen als essentieel onderdeel bij succesvolle afstemming tussen partijen. Vertrouwen overbrugt namelijk onzekerheden en zorgt voor stabiliteit. Edelenbos en Eshuis (2012) onderscheiden nog verschillende typen vertrouwen, omdat zij ingaan waarop het vertrouwen is gebaseerd. Deze detaillering kan extra waardevol zijn in het onderzoek.

Ten tweede is de mate waarin een netwerk onderworpen wordt aan metagovernance een verklarende factor voor een goed verloop van afstemming. Zowel Koppenjan en Klijn (2004) als Wei-Skillern en Silver (2013) raken dit onderwerp ook impliciet.

Ten derde kunnen compatibele structuren als derde belangrijke reden genoemd worden voor goede afstemming (Eshuis, Boons, Edelenbos en Teisman, 2010). De auteurs onderscheiden namelijk cognitieve structuren, waarbij beelden en visies die partijen hanteren centraal staan voor het handelen. Dit houdt verband met de 'percepties' van Koppenjan & Klijn (2004) 'zienswijzen' van Ansell en Gash (2008) en de strategiebepaling aan de hand van impact van Wei-Skillern en Silver (2013). Ook onderscheiden Eshuis et al. (2010) normatieve structuren, waarbij er wordt gekeken naar de leidende normen en waarden. Dit wordt ook zijdelings genoemd door Williams (2005) en Damgaard en Torfing (2011). Verder hebben Eshuis et al. (2010) het nog over regulatieve structuren, dus formele regels, die ook worden benoemd door Williams (2005). Eshuis, Boons, Edelenbos en Teisman (2010) stellen daarbij ook dat die drie structuren overeen moeten komen, wil een goed verloop van afstemming gerealiseerd worden. Vandaar dat zij in het conceptueel model zullen worden aangeduid als 'compatibele structuren'.

Conceptueel model

De genoemde veronderstellingen leiden tot onderstaand conceptueel model.



In dit conceptuele model zijn de belangrijkste relaties die worden verondersteld, de relaties zoals eerder beschreven, opgenomen. De invloed van vertrouwen, metagovernance en compatibele structuren (onafhankelijke variabelen) op het verloop van afstemming (afhankelijke variabele) zijn de belangrijkste te onderzoeken relaties. De keuze voor de onafhankelijke variabelen is reeds toegelicht. De keuze voor “het verloop van afstemming” als afhankelijke variabele is zeer bewust gedaan. Het alternatief “samenwerking” zou direct betekenen dat de partijen samen iets gaan ondernemen, terwijl een goede afstemming alleen betekent dat partijen goed op de hoogte zijn van elkaars plannen en dit soms gezamenlijk oppakken. Uit vooronderzoek bleek dat dit vooral ook is wat onderzocht dient te worden: het goed van elkaar op de hoogte zijn en dit constructief bespreken, dus afstemmen.

Dit conceptuele model is verder dynamischer gemaakt, omdat de variabelen ook nog extra relaties met elkaar hebben. Dit komt doordat zij elkaar ook mede beïnvloeden. Een beter vertrouwen kan bijvoorbeeld ervoor zorgen dat de structuren in een overleg ook beter overeenkomen. Verder heeft een goed verlopen afstemming ook weer effect op het vertrouwen, metagovernance en compatibele structuren. Vandaar dat deze relaties ook worden meegenomen in het conceptueel model.

Zoals ook beschreven in bovenstaande literatuurverkenning moet dit alles worden gezien in de context van netwerken. Het gaat hier om vertrouwen, metagovernance en compatibele structuren die een invloed hebben op het verloop van afstemming binnen de context van een netwerk.

4 Operationalisering

Om de genoemde concepten te kunnen identificeren in de praktijk, dienen deze concepten duidelijk gedefinieerd en uitgewerkt te worden tot meetbare indicatoren (Van Thiel, 2007). Dit wordt gedaan in deze operationalisering. Er wordt begonnen met de contextvariabele 'netwerk', waarna de onafhankelijke variabelen vertrouwen, metagovernance en structuren worden uitgewerkt, om ten slotte de afhankelijke variabele 'verloop van afstemming' te operationaliseren.

Begrip:

Netwerk

Definitie

- "A relatively stable, horizontal articulation of interdependent, but operationally autonomous actors who interact through negotiations that take place within a relatively institutionalized community which is self-regulating within limits set by external agencies and contributes to the production of public purpose." (Marcussen & Torfing, 2007: p. 5)

Indicatoren

- Relatief stabiele horizontale relaties
- Verbonden maar autonome actoren
- Interacteren door onderhandeling
- Relatief geïnstitutionaliseerde gemeenschap
- Zelfregulerend binnen grenzen gesteld door externe partijen
- Bijdrage leveren aan publieke zaak

Vragen:

- Hoe is uw relatie met uw buurgemeente?
- Hoe gaan de meeste interacties tussen u en een andere gemeente?
- Probeert u samen iets op te lossen?

Waarde toekennen:

- Er is wel sprake van een netwerk
De benoemde elementen van een netwerk doen zich voor.
- Er is enigszins sprake van een netwerk
Een aantal elementen van een netwerk doen zich voor, maar niet allemaal.
- Er is geen sprake van een netwerk
Geen enkel element van een netwerk doet zich voor.

Begrip:

Vertrouwen (OV)

Definitie:

- Trust is defined as "a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based upon positive expectations of the intentions or behavior of an actor" (Rousseau et al. (1998, 395)

Indicatoren:

- Stabiele perceptie van intenties van anderen
- Verwachting van afwijzen van opportunistisch gedrag van anderen, ook als ze de kans krijgen
- Onzekerheid over handelen van anderen, waardoor je iemand moet vertrouwen het goede te doen.

- Actoren vertrouwen het individu, de institutionele arrangementen of instituties
- Actoren vertrouwen: competence-based, goodwill, cognition-based en affect-based

Vragen:

- Hoe verwacht u dat de andere gemeente zich zullen gedragen in het proces of hoe hebben ze zich gedragen?
- Denkt u dat als een gemeente een specifieke kans krijgt, dit eerst zal overleggen als het anderen in het netwerk kan schaden?
- Hoe zeker bent u over het handelen van andere gemeenten?
- Vertrouwt u de persoon in het netwerk, het arrangement of de institutie?
- Vertrouwt u de actor gebaseerd op competentie, de goede intenties van een ander, kennis van het gedrag en houding of op loyaliteit en empathie?

Waarde toekennen:

- Veel vertrouwen in het netwerk
80-100% van de netwerkparticipanten benoemen elementen van vertrouwen
- Ruim vertrouwen
60-80% van de netwerkparticipanten benoemen elementen van vertrouwen
- Redelijk vertrouwen
40-60% van de netwerkparticipanten benoemen elementen van vertrouwen
- Matig
20-40% van de netwerkparticipanten benoemen elementen van vertrouwen
- Geen
0% van de netwerkparticipanten benoemen elementen van vertrouwen

Begrip:

Metagovernance (OV)

Definitie:

Onderwerping van netwerken aan bepaalde mate van controle (Marcussen & Torfing, 2007: p. 91).

Indicatoren:

- Policy and resource framing: Er worden politieke en financiële kaders gesteld waaraan het netwerk zich moet houden.
- Institutional design: Institutionele voorwaarden scheppen waaronder het netwerk mag bestaan. Het institutionele kader geeft vorm aan de inhoud.
- Network facilitation: Faciliteren van het netwerk. Zorgen dat het in stand blijft. Afspraken beleggen, mensen in contact brengen door bovenliggend orgaan.
- Network participation. Actief meedoen in het netwerk van bovenliggend orgaan.

Vragen:

- Bestaan er politieke en financiële kaders waar het netwerk zich aan moet houden? Hoe komen deze tot uiting? Hoe gaat u daarmee om?
- Zijn er institutionele kaders die worden aangegeven?
- Wordt het netwerk in stand gehouden door een overkoepelende partij die de partijen actief bijeenbrengt? Wat voor effect heeft dit op de betrokkenen?
- Doet een bovenliggende partij actief mee in het proces waardoor er energie in het netwerk blijft?

Waarde toekennen:

- Er is wel sprake van metagovernance
Een van de elementen van metagovernance komt naar voren.
- Er is enigszins sprake van metagovernance
Er komt een element van metagovernance naar voren, maar zwak.
- Er is geen sprake van metagovernance
Er komt geen element van metagovernance naar voren.

Begrip:

Structuren (OV)

Definitie:

Georganiseerde patronen van normen en rollen, die het gedrag van actoren en daarmee het onderlinge interactieverkeer in netwerken vormgeven (Eshuis, Boons, Edelenbos & Teisman, 2010: p. 4)

Indicatoren:

- Cognitieve structuren: de beelden en visies die partijen hanteren die richting geven aan hun handelen en hoe samenwerking moet worden ingevuld
- Normatieve structuren: de normen en waarden die daaraan ten grondslag liggen over bijvoorbeeld wat acceptabel is en wat niet.
- Regulatieve structuren: formele regels die partijen met elkaar formuleren om dat handelen af te stemmen.

Vragen:

- Welke visie of beeld heeft u van de invoering van de participatiewet en de maatregelen die er moeten genomen worden om hiertoe te komen?
- Welke waarden denkt u dat hieraan ten grondslag liggen, vanuit uw organisatie? Zitten hier ook informele regels of spelregels bij waar u zich aan houdt?
- Welke regels geven hier uiting aan?
- Worden deze gedragen door de andere actoren?

Waarde toekennen

- De structuren zijn compatibel.
Zowel cognitief, normatief en regulatief komen de structuren overeen, zodat men hetzelfde beeld nastreeft met dezelfde waarden die tot uiting komen in regels die voor allen acceptabel zijn.
- De structuren zijn enigszins compatibel
Twee van de drie structuren komen overeen, waardoor er bijvoorbeeld wel consensus is over de visie en de waarde, maar niet over de bedachte formele regel daarbij.
- De structuren zijn niet compatibel
Geen enkele structuur komt overeen.

Begrip:

Afstemming

Definitie:

Het proces van interactie, waarbij het coördineren van percepties, activiteiten en institutionele arrangementen centraal staan (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 9).

Indicatoren:

- Overlegmomenten
- Afspraken maken tussen partijen
- Verplaatsten in andermans situatie
- Verheldering vragen waar nodig bij grensoverschrijdende zaken

Vragen:

- Hoe is de coördinatie tussen partijen georganiseerd? Ervaart u overlegmomenten als positief?
- In welke mate worden er afspraken gemaakt over gezamenlijke activiteiten? Worden tijdens overlegmoment afspraken gemaakt die voor iedereen helder zijn?
- Kunt u zich goed verplaatsen in uw netwerkpartner? Snapt u, ondanks de verschillen, de positie die uw netwerkpartner inneemt en kunt u ook daar vanuit redeneren?

Waarde toekennen:

- De afstemming is goed verlopen.
Alle partijen zijn zeer tevreden over de uitkomsten van de afstemmingsactiviteiten.
- De afstemming is normaal verlopen.
Alle partijen zijn tevreden over de uitkomsten van de afstemmingsactiviteiten.
- De afstemming is redelijk verlopen.
De meeste partijen zijn tevreden over de uitkomsten van de afstemmingsactiviteiten.
- De afstemming is matig verlopen.
De meeste partijen zijn niet tevreden over de uitkomsten van de afstemmingsactiviteiten.
- De afstemming is slecht verlopen.
Geen partij is tevreden over de uitkomsten van de afstemmingsactiviteiten.

5 Methodologie

In dit kwalitatieve onderzoek zal de case-study centraal staan. De gehanteerde methoden zullen worden: inhoudsanalyse (beleidsstukken) en interviews.

Strategie

Er zal een casestudy gedaan worden voor dit onderzoek. Dit wordt gedaan, omdat het onderzoeksontwerp in de natuurlijke situatie wordt onderzocht (Van Thiel, 2007: p. 87). De Drechtsteden vormen hiervoor het toneel. Verder zullen veel kwalitatieve gegevens verzameld worden, aangezien er vooral naar percepties wordt gevraagd. Dit zorgt voor een holistische aanpak met veel interpreteerbare data (Ibid.). Hierdoor kan wel goed op de belevingswereld van de ondervraagden worden ingespeeld, waardoor dit onderzoek aansluit op de praktijk, waar betrokkenen wat aan zullen hebben

Methoden

Om een goed beeld te krijgen van zowel de percepties als de feitelijkheden, wordt er gekozen voor een combinatie van inhoudsanalyse en interviews. In de inhoudsanalyse zal de papieren werkelijkheid worden geconstrueerd, waarna er in de interviews de ervaren praktijk wordt geschetst.

Interview

Percepties zijn gekleurd door de persoon zelf. Het is op basis van hun inschatting en ervaring dat zij voor zichzelf en de organisatie ergens een beeld van vormen. Om dat tot in de diepte te kunnen vatten, wordt gebruik gemaakt van interviews. Om een uitgebreide perceptie goed te kunnen vatten, is een interview een goede uitkomst (Van Thiel, 2007: p. 107). Het zal een semigestructureerd interview worden, waarbij aan de hand van een interviewhandleiding een aantal onderwerpen wordt besproken (Ibid.).

Inhoudsanalyse

Hoe de organisaties in elkaar zitten en formeel met elkaar verweven zijn, staat vaak vermeld op websites en in beleidsdocumenten. Hiervoor is het zaak deze grondig te analyseren op basis van een systematische methode. Op deze manier zullen er zo min mogelijk fouten worden gemaakt. Hiervoor wordt dus de methode inhoudsanalyse toegepast (Van Thiel, 2007: p. 68).

Daarnaast moeten de interviews zorgvuldig verwerkt worden. Alle interviews zijn volledig opgenomen door middel van een smartphone. Van deze opnames zijn complete transcripts gemaakt, zodat het gehele interview op papier is gekomen. Deze transcripts zijn verwerkt door een inhoudsanalyse te doen. Op basis van een codeerschema (bijlage ...) zijn de transcripts geanalyseerd.

Keuze respondenten

In dit onderzoek worden verschillende personen binnen de Drechtsteden geïnterviewd. Zij zijn geselecteerd op een aantal criteria. Ten eerste moeten zij zich bezig houden met de invoering van de GR Drechtwerk in de GR Drechtsteden tegen de achtergrond van de invoering van de Participatiewet. Er zijn zowel lokale als regionale ambtenaren en bestuurders die hier iets mee te maken kunnen hebben. Daarnaast is gekeken naar de intensiteit en de richtinggevende mogelijkheden van de betrokken personen bij het dossier. Dit betekent concreet dat ambtenaren en bestuurders die wekelijks met de materie rond dit dossier aan de slag zijn, in aanmerking komen. In de praktijk is dit een netwerk van zes ambtenaren rond het sociale domein uit de zes Drechtsteden: “het Robbeneiland”. Verder is dit vanuit regionaal perspectief de ambtelijke stuurgroep waar onder andere de directeur van Drechtwerk en die van de Sociale Dienst Drechtsteden in plaatsneemt. Daarnaast geven bestuurders vanuit het Drechtstedenbestuur richting aan de invulling van het dossier, dus zullen ook die ondervraagd worden. Uit vooronderzoek blijkt dat de regionale component leidend is in dit proces. Vandaar dat de regionale bestuurlijke stuurgroep zal worden ondervraagd, waar een aantal wethouders in zitting nemen. In bijlage B is te vinden wie er voor dit onderzoek is ondervraagd. Tevens is in de bijlage te vinden wanneer dat interview heeft plaatsgevonden, hoe lang het heeft geduurd en wat de functie is van de geïnterviewde.

Validiteit en betrouwbaarheid

Om in het onderzoek betrouwbaarheid te waarborgen, zal er zeer worden gelet op de nauwkeurigheid en consistentie waarmee variabelen gemeten worden (Van Thiel, 2007: p. 55) Op een zorgvuldige wijze zijn de centrale concepten uitgewerkt, waardoor deze goed aangeven wat er mee wordt bedoeld. Hierdoor is de begripsbepaling en de daaraan gekoppelde afleidingen nauwkeurig en consistent, wat de betrouwbaarheid bevordert. Om daarnaast accuraat gegevens te verzamelen zullen alle interviews opgenomen en uitgeschreven worden in een transcript. Hierdoor worden de daadwerkelijk geuite beweringen van de respondenten exact meegenomen. Dit maakt de data betrouwbaarder en nauwkeuriger dan een interviewverslag is uitgewerkt vanuit steekwoorden die zijn genoteerd. De interviews zijn daarna op basis van categorieën gecodeerd.

De theoretische uitwerking die gegeven wordt, maakt dat er beter gemeten wordt wat er geprobeerd wordt te meten. Het is hierdoor een goede maatstaf van het theoretisch construct (Van Thiel, 2007: p. 56). Dit betekent een hogere interne validiteit. Echter, omdat dit onderzoek een casestudy betreft die specifiek ingaat op percepties binnen de Drechtsteden zal externe validiteit lastiger zijn. Een vergelijkbare setting als in de Drechtsteden met dezelfde type constellatie is moeilijk te vinden in Nederland.

6 Empirische resultaten

6.1 Resultatenbespreking

In dit hoofdstuk worden de resultaten besproken die door middel van de interviews, observaties en de inhoudsanalyse aan het licht zijn gekomen.

De drie belangrijkste relaties uit het ontwikkelde conceptueel model zijn leidend in de presentatie van de resultaten. De paragraaf zal bestaan uit een beschrijving van de verschillende indicatoren die bij de theoretische begrippen horen die in de praktijk zijn waargenomen. Als er gesproken wordt van een bepaalde indicator in een bepaalde categorie, zoals de indicator 'de perceptie van een ander binnen het netwerk is bekend' in de categorie 'Vertrouwen', wordt er duidelijk gemaakt waar in het geheel van netwerken die indicator is waargenomen. Het geheel van netwerken en de bijbehorende personen zijn weergegeven in het schema op de volgende pagina. Ook wordt de contextvariabele 'netwerk' uitgewerkt in de resultaten. Verder zijn of waren bijna alle geïnterviewde personen onderdeel van de belangrijkste netwerken die er in de loop van het onderzoek zijn geïdentificeerd.

In de analyse komen de volgende netwerken vooral aan bod

- het Robbeneiland,
het informele overleg van de lokale ambtenaren, die de hoofdadviser zijn voor de wethouder in hun gemeente die sociale zaken en de invoering van de Participatiewet in zijn portefeuille heeft.
- de Ambtelijke Stuurgroep,
het formele overleg waar plannen worden voorbereid om de invoering van de Participatiewet in goede banen te leiden, waar regionale hoge ambtenaren in plaatsnemen, zoals directeurs van de Sociale Dienst en de sociale werkvoorziening Drechtwerk.
- de Bestuurlijke Stuurgroep
het formele overleg waar wethouders uit de Drechtsteden in plaatsnemen, die goedkeuring moeten geven aan de plannen die worden voorbereid door de Ambtelijke Stuurgroep. De Bestuurlijke Stuurgroep keurt de plannen goed of af en gaat door.

Bij de verwerking van de interviews is getracht enige anonimiteit te realiseren. Concreet wil dit zeggen dat er bij een citaat meestal niet direct naar de persoon wordt verwezen, maar naar het netwerk waar deze persoon deel van uit maakt. Om aan te geven dat de citaten niet telkens van dezelfde persoon afkomstig zijn, wordt er geciteerd door middel van anonieme benamingen. Bij de citaten van de lokale ambtenaren staat er bijvoorbeeld Rob 1, Rob 2 of Rob (enz.).

6.2.1 De structuur van het schema

Om enigszins helder te krijgen hoe de besluitvorming binnen de Drechtsteden is georganiseerd, staat op de volgende pagina een schema. Dit schema is een uitgebreidere versie van het schema op pagina zes, waarin er nu verschillende overleggen en belangrijke spelers zijn ingevoegd. Bij de pijlen wordt wederom benoemd wat ze betekenen.

Rechts onderin het schema staat het Robbeneiland, de lokale ambtenaren die advies geven aan hun wethouders. Deze wethouders komen samen in het portefeuillehoudersoverleg (PFO), waar zij op deze bestuurlijke tafel de zaken bespreken aangaande de Invlechting en een advies geven aan het Drechtstedenbestuur. In een andere hoedanigheid bespreken de wethouders deze kwestie ook in het Algemeen Bestuur (AB) van Drechtwerk, want die samenstelling is vrijwel gelijk: nagenoeg dezelfde wethouders nemen zitting in zowel het PFO Sociaal als het AB Drechtwerk.

Het Drechtstedenbestuur bestaat uit een aantal wethouders uit de Drechtsteden. Twee van hen zitten in de Bestuurlijke Stuurgroep die zich bezig houdt met de Invlechting van Drechtwerk. Op gelijke hoogte daaraan staat de Ambtelijke Stuurgroep. Zij bereiden de plannen voor de Bestuurlijke Stuurgroep voor. Eens in de vier weken stemmen zij af wat zij binnen de stuurgroepen bespreken. Dit alles doen zij onder de leiding van de programmaleider Karel Willems die betrokken is bij beide stuurgroepen. Zijn ambtelijke opdracht komt vanuit de gemeentesecretaris van de Drechtsteden.

Verder geeft de directeur van de Sociale Dienst Drechtsteden aan dat zij in verband met de lange besluitvormingslijnen soms aanschuift bij een vergadering van het Algemeen Bestuur van Drechtwerk. Hierdoor kunnen ook besluiten worden genomen, die direct van kracht worden en niet als advies van het PFO in het DSB komen die daarna door de Drechtraad wordt bekrachtigd. Ook geven de beide directeurs van de SDD en Drechtwerk aan intensief contact met elkaar te hebben over dit onderwerp, omdat de invlechting beide organisaties aangaat. Daarnaast komen zij elkaar tegen in de Ambtelijke Stuurgroep.

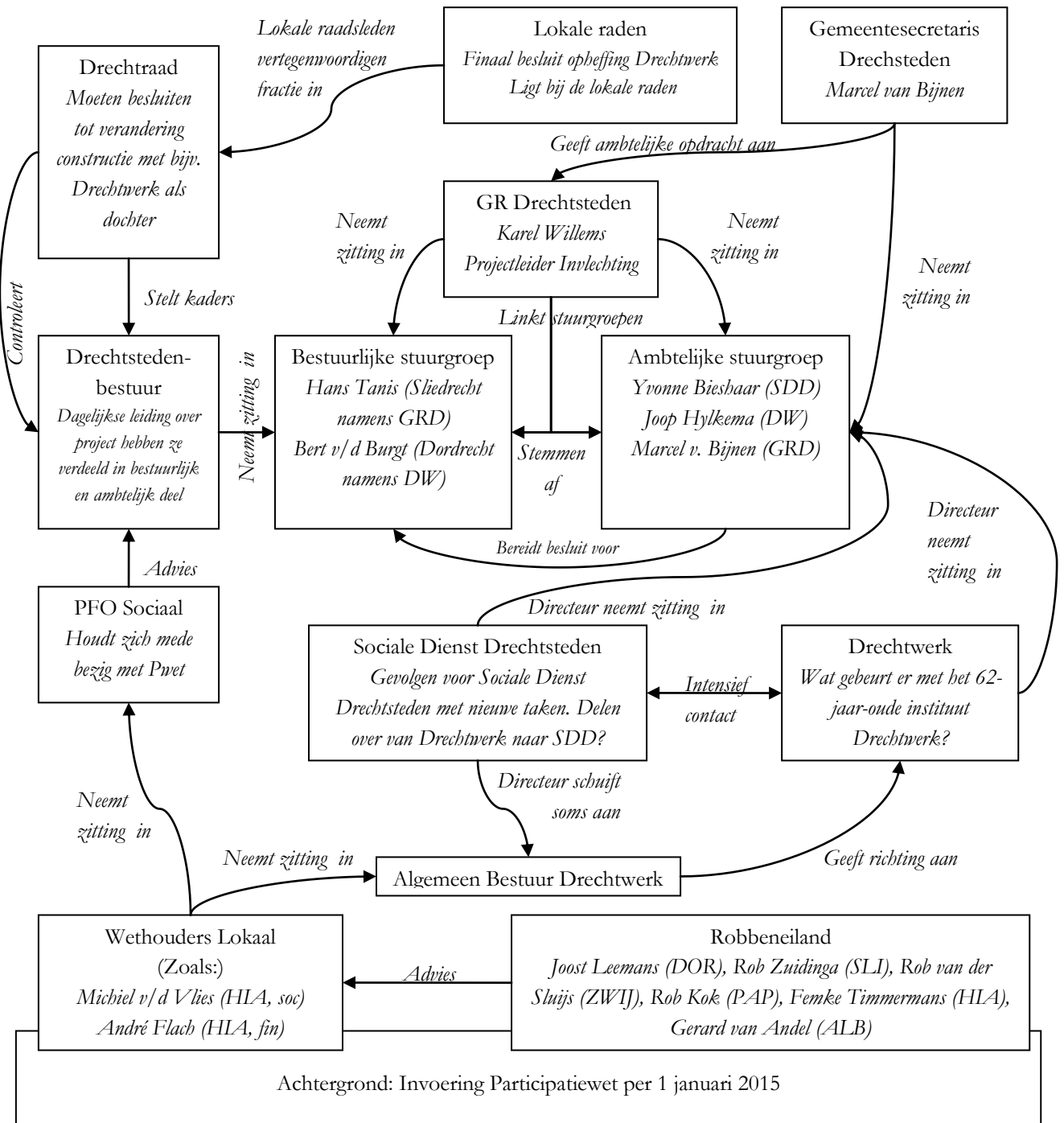
6.2.2 Plaatsing van geïnterviewden in het schema

Zoals ook eerder benoemd is het Robbeneiland een belangrijk onderwerp van onderzoek. Alle leden van het Robbeneiland, de Robben, zijn geïnterviewd voor dit onderzoek. Hun positie ligt, zoals ook te zien in het schema, eigenlijk helemaal aan het begin van het proces. Zij geven over de dossiers Sociale Dienst en Drechtwerk advies aan de wethouder van hun gemeente. Vanuit die rol zijn zij betrokken bij de Invlechting van Drechtwerk in de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden.

De bron van de plannen rond de invoering van de Participatiewet, zoals de Invlechting, is te vinden in de Ambtelijke Stuurgroep. Regionale ambtenaren nemen hier zitting in. Zij bereiden plannen voor, zodat die later ter goedkeuring kunnen worden voorgelegd aan de Bestuurlijke Stuurgroep. In de Bestuurlijke Stuurgroep zitten wethouders met een bepaalde rol vanuit de regio die betrekking heeft op de invoering van de Participatiewet. Uit beide stuurgroepen zijn een aantal personen geïnterviewd. Verder is er een projectleider aangesteld om de Invlechting te begeleiden, dus uiteraard is hij ook geïnterviewd.

Uitgebreide regionale structuurverbanden in de Drechtsteden

Idee: Invlechting GR Drechtwerk in GR Drechtsteden
 Dan valt alles tenminste onder één bestuur. Dichter bij Drechtsteden. Betere controle.
 Past goed in context Participatiewet: Één doelgroep onderkant arbeidsmarkt.



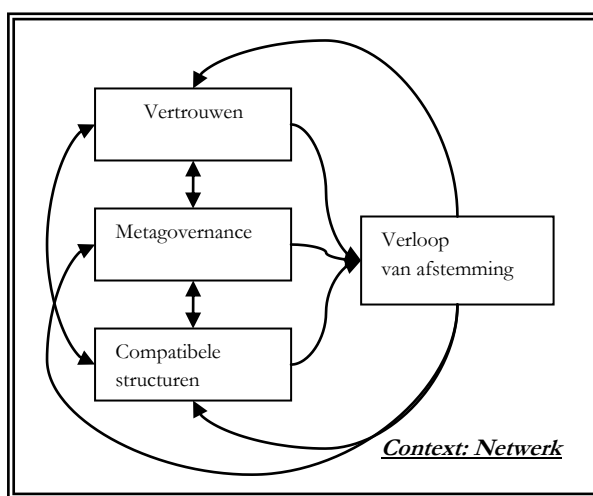
Achtergrond: Invoering Participatiewet per 1 januari 2015

6.3 Contextvariabele: Netwerk

Het voorgaande schema geeft weer hoe de processen rond de Invlechting in de Drechtsteden zijn vormgegeven. Het wordt duidelijk dat het geheel van verbanden binnen de Drechtsteden als netwerk kan worden gezien, omdat verschillende indicatoren in de praktijk worden aangetroffen. Zij hebben namelijk (1) relatief stabiele horizontale relaties met elkaar, waarin ze (2) verbonden zijn met elkaar, maar autonoom blijven, waarbij ze (3) interacteren door onderhandeling, binnen (4) een relatief geïnstitutionaliseerde gemeenschap, waarbij er (5) zelfregulering binnen de grenzen plaatsvindt en uiteindelijk er (6) een bijdrage wordt geleverd aan de publieke zaak.

6.3.1 Relatief stabiele horizontale relaties

Netwerken bestaan als er relatief stabiele, horizontale relaties ontstaan tussen deelnemende partijen. In de Drechtsteden is dit tot uiting gekomen in de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden. Hier is de relatie formeel vastgelegd, waardoor deze relatief stabiel genoemd kan worden. Vroeger waren gemeenten relatief meer losstaande entiteiten dan nu. Elke gemeente regelde bepaalde zaken binnen de gemeentegrenzen. Tegenwoordig zijn gemeenten steeds meer met elkaar verbonden op een gelijkwaardige manier. Zo is het ook in de Drechtsteden geregeld met de



Gemeenschappelijke Regeling. De toenadering met de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden heeft ervoor gezorgd dat veel zaken langzamerhand regionaal werden geregeld. Denk hierbij aan gezamenlijke ICT-diensten (Servicecentrum Drechtsteden), onderzoek (Onderzoeksbureau Drechtsteden) of bouwactiviteiten (Ingenieursbureau Drechtsteden). Een van de eerste taken die 'door de regio' werd uitgevoerd was die van de Sociale Dienst. Voor 2007 waren er nog zes aparte sociale diensten per individuele gemeente. Met die geïntensiveerde samenwerking betekende dat er ook regionale constructies werden bedacht waar lokale bestuurders in plaatsnamen. De Drechtsteden vormen in feite één groot netwerk. De onderzochte netwerken die onderdeel zijn van dat grote netwerk, komen regelmatig in vaste cycli bij elkaar. Het Robbeneiland komt bijvoorbeeld elke twee weken bij elkaar.

6.3.2 Verbonden, maar autonoom & Zelfregulering binnen de grenzen

Binnen dit grote netwerk zijn veel verschillende constellaties waardoor elke gemeente met elkaar verbonden is. In elke gemeente heeft de gemeenteraad de uiteindelijke beslissingsmacht, maar er is ook een regionale gemeenteraad gevormd, de Drechtraad. Hierin hebben gemeenteraadsleden uit de verschillende gemeente zitting, die per fractie zijn vertegenwoordigd. Op deze wijze stoelen regionale besluiten (hetzij getrap) ook op een democratische basis. Deze constructie laat zien dat de gemeenten regionaal democratisch verbonden zijn, maar ook hun eigen besluiten autonoom nemen.

Hetzelfde geldt voor de lokale bestuurders. Elke gemeente heeft haar eigen college van Burgemeester en Wethouders. Zij schrijven elk hun eigen college- en uitvoeringsprogramma. Na die formatie en

formulering wordt er ook een Drechtstedenbestuur ingesteld, waar enkele van de lokale wethouders in plaats nemen. Zij nemen de bestuurlijke besluiten in de regio. Ook hier is de verbondenheid van de gemeenten gecombineerd met de autonomie, omdat wethouders over hun eigen gemeenten gaan, maar sommigen ook bredere besluiten moeten nemen ten gunste van de regio.

Deze schijnbare tegenstelling tussen regionale verbondenheid en autonomie is ook te vinden op het uitvoerende niveau van de ambtenarij. De lokale ambtenaren sociaal, de Robben, moeten in principe voor hun gemeente advies geven aan hun eigen wethouder. Vanuit dat perspectief gaat het dan puur om autonomie. Zij zoeken echter zelf elkaar op, waardoor er weer lokale verbondenheid ontstaat.

“Ik bedoel: we zijn niet voor niets nog steeds zes individuele gemeenten. Anders hadden we wel al gewoon kunnen samengaan.” ~ Rob 1

6.3.3 Interactie door onderhandeling

Dit aspect van een netwerk is vooral een belangrijk onderdeel op het Robbeneiland. De interactie die de verschillende lokale ambtenaren met elkaar hebben, benoemen zij als collegiale spiegeling. In hun afzonderlijke gemeentes zijn zij de experts op het gebied van de Participatiewet, zogenaamde éénpitters, waardoor zij behoefte hebben aan afstemming met anderen. Dit betekent wel dat zij iets van hun positie weggeven, waardoor zij vanuit hun lokale positie goed proberen in te haken op het lokale vraagstuk. Hier is dus iets van interactie door onderhandeling terug te zien.

6.3.4 Relatief geïnstitutionaliseerd & Bijdrage Publieke Zaak

Voor de Ambtelijke en Bestuurlijke Stuurgroep geldt dat zij zijn ingesteld toen het besluit werd genomen voor de Invlechting. Zij zijn dus officieel ingebed in de instituties. Hun bestaansrecht ontleen zij aan formele regels. Dit geldt echter niet voor het Robbeneiland, dat geen formele grond heeft om te bestaan. De ambtenaren komen bij elkaar, maar nergens staat zwart op wit dat zij dit moeten doen. Hun overleg is echter een overblijfsel uit het verleden, want zij vonden destijds dat in de andere overleggen er teveel de nadruk werd gelegd op financiën of het verhaal van de Sociale Dienst. Op inhoud hebben de ambtenaren elkaar toen gevonden, omdat zij graag bij elkaar wilden komen om beter af te kunnen stemmen over dringende zaken die in elke individuele gemeente tegelijkertijd konden spelen. Toen de andere overleggen niet meer werden gehouden, vonden zij het belangrijk om toch bij elkaar te komen. Binnen de structuren is dit ook als zodanig geaccepteerd en benoemen ook andere actoren buiten het Robbeneiland het belang van het samenkomen van de lokale ambtelijke adviseurs. In die zin zijn zij dus ook een relatief geïnstitutionaliseerd overleg.

Dus.. Netwerk.

Het grote netwerk de Drechtsteden dankt zijn stabiliteit mede aan de Gemeenschappelijke Regeling. Hierdoor is het voor de gemeenten (ambtenaren, bestuurders) vanzelfsprekend om horizontale relaties aan te gaan, waar ze periodiek bij elkaar komen. Die netwerken verbinden de onderlinge partijen met elkaar, zonder hun autonomie te verliezen, waar ze zich erg aan hechten. Specifiek in het Robbennetwerk is de interactie een soort onderhandeling, waar informatie-uitwisseling centraal staat. Daarbij is het Robbeneiland toch ook ingebed in de bestaande instituties, ondanks zijn informele status.

6.4 De invloed van vertrouwen op het verloop van afstemming

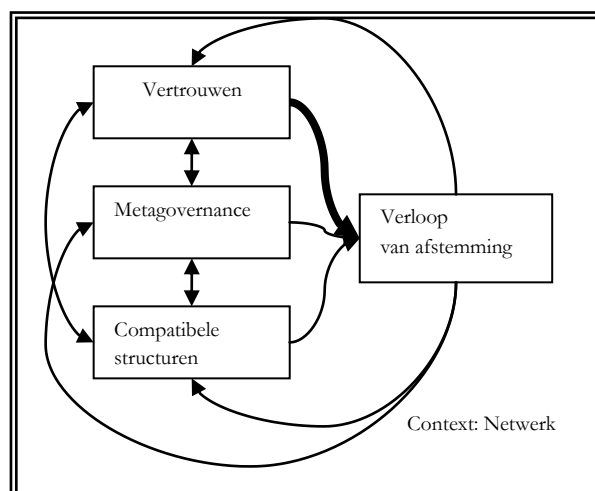
De eerste relatie die in het conceptueel model wordt onderscheiden is de invloed van vertrouwen op een goed verloop van afstemming. De mate van vertrouwen in netwerken is af te zien aan (1) de stabiele perceptie van de geïnterviewde in de intenties van anderen & de verwachting dat de anderen geen opportunistisch gedrag zullen vertonen, ook al krijgen ze de kans, (2) de (bepaalde mate van) onzekerheid die er is in het handelen van anderen, waardoor er vertrouwen nodig is om die onzekerheid te overbruggen, (3) het vertrouwen van iemand in een ander individu, de institutionele arrangementen of instituties en tenslotte dat (4) er vertrouwen is op basis van competentie, goede verstandhouding, ervaring of sympathie.

6.4.1 Stabiele perceptie van andermans intenties & Afwijzen opportunisme

In de verschillende netwerken wordt er op niet dezelfde wijze gekeken naar andermans intenties en het afwijzen van opportunisme.

In de Ambtelijke Stuurgroep spreekt men vooral over de intenties van de ambtelijke stuurgroep en de deelnemers onderling. De geïnterviewden zien de Ambtelijke Stuurgroep als richtinggevend orgaan. Binnen deze stuurgroep moet er een stabiel beeld bestaan waar ze naar toe willen. Dit proberen zij ook telkens in hun achterhoofd te houden, zoals blijkt uit onderstaand citaat:

“Het is sowieso een constructief overleg, waarbij we wel telkens heen en weer bewegen tussen wat moet er nu gebeuren en waarom doen we dit ook alweer? En waar waren we naartoe onderweg?” ~ Regioambtenaar 1



De Bestuurlijke Stuurgroep rond de Invlechting bestaat uit slechts twee bestuurders, waardoor zij goed op de hoogte moeten zijn van elkaars intenties om te zorgen dat de Stuurgroep op adequate wijze functioneert. De controle op elkaar geschiedt op informele basis, aangezien de twee bestuurders elkaar al goed kennen vanuit het Drechtstedenbestuur.

“Dus kijk, we hebben er bewust voor dat proces gekozen om een hele kleine.. lean and mean stuurgroep te organiseren waardoor je wat wendbaarder ben en ook, moet ik ook eerlijk zeggen, het vraagstuk niet groter te maken dan het is.” ~ Regiobestuurder 1

Op het Robbeneiland komen de deelnemers vrijwillig bij elkaar, in tegenstelling tot de Stuurgroepen die bij elkaar móeten komen. De Robben vinden elkaar op inhoud, omdat zij over dezelfde dossiers een advies moeten uitbrengen. Ze hebben allen dezelfde intentie bij het overleg. Grofweg benoemen zij dit namelijk als collegiale spiegeling, kennisuitwisseling en geïnformeerd worden over elkaars positie vanuit elke gemeente. Zij verwachten van elkaar ook dat de inbreng van het Robbeneiland automatisch wordt meegenomen bij overleggen in verschillende lagen binnen de Drechtsteden, waar andere Robben bij betrokken zijn. De verwachting is dan dat hun advies gelijk is aan de geuite mening tijdens het

Robbenoverleg. Men heeft eenduidige verwachtingen van het Robbeneiland en dit lijkt al jaren zo te zijn. De stabiliteit van perceptie in intentie is diep geworteld op het Robbeneiland. Nieuwkomers worden geïntroduceerd in de informele sfeer en handelswijze, waarna zij dit vrij snel kopiëren en hetzelfde gedrag gaan vertonen. Op deze wijze blijft het Robbeneiland stabiel.

“Zou een beetje raar zijn als ik schrijf: Betrek de lokale raden en dat Rob schrijft: Nou, prima dat het zo gaat. Dan klopt er iets niet. En ik ben.. Dus jij vraagt, ben je daar tevreden mee. Ja, die afstemming ben ik tevreden mee.” ~ Rob 2

6.4.2 Mate van onzekerheid

Vertrouwen heeft ook te maken met een bepaalde mate van onzekerheid in het handelen van anderen. Als iemand iets belooft te doen, dan is het nooit 100% zeker dat die belofte wordt nagekomen. Het vertrouwen in iemand overbrugt die onzekerheid. In de verschillende overleggen wordt dit fenomeen ook teruggezien.

In het bestuurlijke deel spreekt men van vertrouwen dat onzekerheid overbrugt. Zij geven aan dat ze alles kunnen bespreken zonder dat dit directe gevolgen heeft voor hen persoonlijk en dat ze daar over de inhoud over kunnen discussiëren. De onzekerheid die kan bestaan als iemand gevoelige informatie krijgt, speelt vrijwel geen rol. In een Algemeen Bestuur Drechtwerk wordt er volgens een respondent flink gediscussieerd over de richting waar Drechtwerk heen moet. Niet iedereen heeft altijd dezelfde mening, maar dat kunnen ze ook uiten. Het geeft een indicatie van de mate van vertrouwen dat ze dit van elkaar weten en willen weten.

“We hebben hele scherpe discussies.” ~ Regiobestuurder 2

Een ander beeld is er in de Ambtelijke Stuurgroep. Gevraagd naar de huidige situatie is iedereen onverdeeld positief. Er zijn constructieve gesprekken, veel contact en goede toekomstvisies die uit de discussies naar voren komen. Er is zagezegd *momenteel* weinig onzekerheid over het handelen van anderen. Dat is echter niet altijd zo geweest, want in de afgelopen jaren heeft Drechtwerk veel wisselingen gehad in de top van het bestuur. Een van de huidige directeuren rond het vraagstuk liet weten dat bij zijn aantreden er een slechte onderlinge verstandhouding was, waardoor er onzekerheid over elkaars handelen ontstond. De exacte omstandigheden zijn niet bekend, maar er werd wel te kennen gegeven dat door openheid van zaken te geven er na enkele overleggen al meer vertrouwen ontstond. Inmiddels kan men weer constructief met elkaar omgaan. Dit gaf een boost aan dit overleg. Nu is er dus weer een constructief overleg, waar ze telkens heen en weer bewegen tussen verschillende tijdsspannen: Wat moet er nu gebeuren? en Waarom doen we dit ook alweer?

Op het Robbeneiland wordt de onzekerheid over het handelen van anderen geaccepteerd. Ze zitten dan wel samen, maar ze in principe geen verantwoording aan elkaar schuldig. De meeste Robben kennen elkaar al lang vanuit hun rol als lokale sociale ambtenaar. Daarnaast zitten zij ook al jaren bij elkaar in dit overleg, waar ze ook erkennen dat het vertrouwen door de jaren gegroeid is. Ze kennen elkaar, hun algemene standpunt en hun individuele verschillen. Sommige Robben worden bestempeld als ambtenaren die hun eigen gang gaan en zich niet zomaar ‘laten sturen’. De onzekerheid die hiermee gepaard gaat, wordt niet ervaren als negatief, omdat men weet ‘hoe een Rob kan zijn’.

6.4.3 Vertrouwen in..

Er wordt benoemd dat vertrouwen ook zit besloten in de personen, instituties en institutionele arrangementen.

Het vertrouwen van de bestuurders is voornamelijk gestoeld op individuen en institutionele arrangementen om die individuen heen. Een wethouder is een vertegenwoordiger van een gemeente, een institutie, en wordt ook als zodanig behandeld. Overleggen gaan in een bepaalde constellatie, omdat het door de ingestelde organen zo is bedacht. Het institutionele arrangement is leidend. In de Bestuurlijke Stuurgroep is het individu helemaal leidend, omdat ze maar met twee man sterk zijn.

Kijk, het meest belangrijke is om het gesprek daarover aan te gaan met elkaar. ~ Regiobestuurder 3

In de Ambtelijke Stuurgroep zijn een aantal personen erg leidend in de richting van de gehele stuurgroep. De link tussen Sociale Dienst en Drechtwerk is sinds dit jaar sterk te noemen. Onderling hebben zij intensief contact over de gevolgen van de invlechting van Drechtwerk in de GRD. Vooral tussen de directeuren van de Sociale Dienst en Drechtwerk is bijna dagelijks contact. Daarnaast heeft de Ambtelijke Stuurgroep ook veel aandacht voor de instituties die er zijn ontstaan. De Drechtraad is het uiteindelijke orgaan waar zij verantwoording aan dienen af te leggen, dus proberen zij hen zo goed mogelijk te informeren, mede door middel van presentaties. In principe kunnen zij zeggen dat het daarmee klaar is, maar zij kiezen ervoor om de lokale raden ook mee te nemen in hun plannen. Met deze kennisdeling, waarmee zij het gezag van de institutie benadrukken, proberen zij ook het vertrouwen verder te winnen.

Daarbij is het in ieder geval zo dat in deze regio de lead ligt, in ieder geval de beleidsmatige lead ligt bij de Sociale Dienst. Dus ja, ik denk dat het verstandig is om intensief met de Sociale Dienst te overleggen, zoals ik het zelf zie, de kennis, de kunde, de expertise die in het huidige Drechtwerk aanwezig is. ~ Regioambtenaar 1

Op het Robbeneiland hebben de Robben vooral vertrouwen in elkaar door de jarenlange interactie. Een belangrijk aspect van dat vertrouwen blijkt alle openheid delen van informatie, kennis en standpunten met elkaar. De Robben benoemen elk individueel dat zij veel met elkaar delen in de overleggen die ze hebben. Sommigen geven aan dit ook strategisch in te zetten, door expliciet naar informatie te vragen als ze zelf iets niet weten of helder op hun netvlies hebben staan. Het informele karakter maakt ook dat ze “in alle vrijheid kunnen kakelen” en hun mening duidelijk uiten. Als een gemeente het ergens niet mee eens is, kan dat gewoon geuit worden en dan wordt er een constructieve discussie gevoerd of de positie geaccepteerd. Ze delen dus ook zaken waar ze elkaar niet direct in vinden. Ze zoeken elkaar op de overeenkomsten en laten de twistpunten voor wat ze zijn. Verder zorgt de grote geneigdheid tot delen er ook voor dat een voordeel dat een ambtenaar geniet, bijvoorbeeld door de positie in andere overleggen, benut wordt voor het gehele Robbeneiland. Op die manier benutten zij de institutionele arrangementen waar zij deel van uit maken. Verder is er bij de nieuwere Robben nog meer de geneigdheid om buiten het netwerk te treden en connecties aan te gaan buiten het overleg.



“Ik denk dat zonder het onderling vertrouwen het Robbeneiland ook niet zou bestaan. Dan gaat iedereen toch weer op eieren lopen.. Maar er is nu de cultuur ontstaan waarin het makkelijker is met elkaar te delen.” ~ Rob 4

6.4.4 Vertrouwen op basis van..

Het vertrouwen blijkt vaak gebaseerd op een combinatie van factoren, zoals hier al eerder benoemd.

De Ambtelijke Stuurgroep zit vooral met het verleden in hun maag. Een voorbeeld van dit cognition-based vertrouwen is te zien in hoe zij over Drechtwerk praten. Zij beschrijven dat dit instituut voor sociale werkvoorziening een zwaar verleden met zich meesleept, waarin een duur gebouw en onrustig management een rol spelen. Hierdoor heeft Drechtwerk een bepaald, enigszins negatief, label meegekregen waar ze moeilijk vanaf komen.

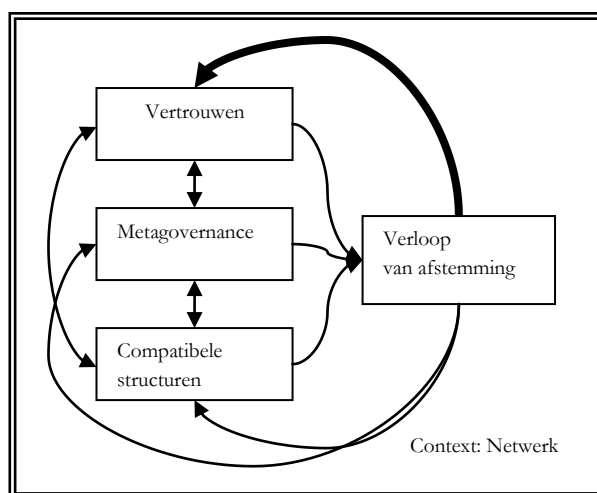
“Kijk, Drechtwerk heeft een verleden en dat is.. Bestaat al 62 jaar. En de laatste tien jaar is er best veel aan de hand geweest. Best veel gedoe geweest. Tot op zekere hoogte..” ~ Regioambtenaar 2

Op het Robbeneiland gaat om competenties en goodwill. Ze kennen elkaar al een tijd, waardoor er een stabiele perceptie is over de intentie van de ander. Hierdoor hebben ze ook beter inzicht in hun competenties. De Robben benoemen dit vertrouwen in competenties expliciet, zoals onderstaand citaat onderschrijft.

“Ik denk dat je gemerkt zal moeten hebben dat het vakmanschap onder de Robben best wel op een hoog niveau zit. Collectief, zeg maar.” ~ Rob 5

6.4.5 Afstemming en vertrouwen

Er wordt in de interviews ook aangegeven dat, omdat er een goed verloop van afstemming is gerealiseerd in de loop der jaren, het onderling vertrouwen is toegenomen. Het duidelijkst komt dit naar voren in een voorbeeld uit het Robbeneiland. De wethouders vragen namelijk aan de Robben of de onderlinge afstemming tussen de ambtenaren voor een portefeuillehoudersoverleg goed is geweest. Dit is al een feitelijke vraag naar het verloop van afstemming. Als dit in orde is, dan is het voor de wethouder makkelijker om zijn punt in te brengen, omdat hij al weet dat dit is afgestemd met zijn collega's, nog voordat hij ze daadwerkelijk in de vergadering heeft gesproken. De wethouder gaat hierdoor met meer vertrouwen het overleg in. Als dan vervolgens de verwachtingen die de Rob heeft geschetst uitkomen en de afstemming tussen de wethouders ook goed verloopt, zal zowel het vertrouwen in de collega's als in de voorbereidende Rob groeien. Bij blijvende positieve resultaten blijft dit proces zich herhalen en versterken. Een vergelijkbaar proces speelt zich af in de ambtelijke en bestuurlijke stuurgroepen.



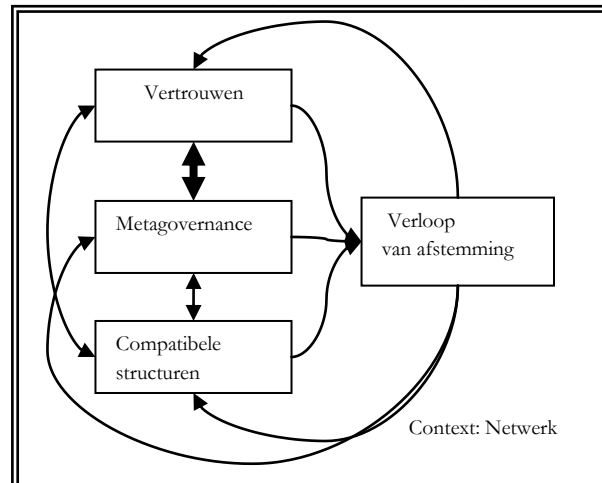
*“En dat dat Robbeneiland nu een begrip is.
En ze slaan het niet meer over, zomaar.
Maar de wethouders zeker niet.
Die vragen hoe is de onderlinge afstemming geweest” ~ Rob 6*

6.4.6 Vertrouwen en metagovernance

Verder heeft vertrouwen ook invloed op metagovernance. Dit wordt bijvoorbeeld ook gezien door de Robben, waar één van hen het benoemt als hun professionaliteit die hen in het gareel houdt. Zij krijgen van hun leidinggevendenden het vertrouwen om gezamenlijk te overleggen en te adviseren naar bijvoorbeeld een portefeuillehoudersoverleg. Doordat dit vertrouwen hoog is, is de mate van metagovernance vrij laag, omdat bijvoorbeeld een wethouder er vanuit gaat dat een advies goed wordt afgestemd. Dit betekent dat er dan geen verdere kaders of beperkingen worden opgelegd en dat niemand er van bovenaf er controle op uitoefent, behalve de incidentele vraag naar hoe het is gegaan.

*“Onze professionaliteit. (...) wij eenpitters zijn in onze organisatie is er eigenlijk niemand die de inhoud van onze adviezen nog kan toetsen.
Kunnen we hooguit collegiaal doen.” ~ Rob 5*

Andersom geldt hetzelfde verhaal, want metagovernance kan ook invloed hebben op het vertrouwen. Dit is bijvoorbeeld te merken aan de mate van netwerk participatie van bovenliggende partijen. Nu bijvoorbeeld de Robben een iets hechtere band krijgen met de Sociale Dienst Drechtsteden en zij daar ook een contactpersoon hebben die mee-overlegt, helpt dit om het vertrouwen te vergroten. Dit betekent dus dat meer metagovernance in dit geval het vertrouwen vergroot, bijvoorbeeld door het eenvoudige feit dat ze elkaar vaker zien en een gezicht hebben bij de instantie.



*“Ambtenaren zijn nog erger dan de raad.
De raad kan je het nog wel uitleggen hoor.
Op een gegeven moment.
Dan snappen ze dat. (...)

Ambtenaren willen er echt niet aan.” ~ Regioambtenaar 2*

Daarbij komt ook dat een wethouder altijd de adviezen onder ogen krijgt van de lokale ambtenaar. Uiteraard kijkt die direct naar het advies en of het voldoet aan de gestelde kaders. Als dit zo is en het advies is deugdelijk, zal deze wethouder ook meer vertrouwen hebben in zijn ambtenaar.

*“Naja, de kaders waar je je aan houdt, zijn zeg maar aan de ene kant hoe ver ga je in je advisering?
Dan houd je je op het behapbare, zeg maar? Kwalitatief goed en behapbaar.
Want dan ervaren bestuurders het ook voortdurend als deugdelijke advisering.” ~ Rob 5*

Dus... Vertrouwen

In de verschillende overleggen is er sprake van een stabiele perceptie van de intenties van de anderen binnen het overleg. Daarnaast geven zij ook aan dat zij verwachten dat zij geen opportunistisch gedrag zullen vertonen. Verder benoemen ze allemaal de mate van onzekerheid die gepaard gaat met afstemming, maar ondertussen overbruggen ze dat door het vertrouwen dat ze in elkaar hebben. Het vertrouwen lijkt vooral gebaseerd op individuen en institutionele arrangementen, die men beiden goed probeert te benutten. Dit lijkt ook meteen een erkenning van de competenties van de individuen en de goodwill die in de loop der jaren is gekweekt. Al met al benoemt iedereen het vertrouwen, dus er is een hoge mate van vertrouwen.

6.5 Metagovernance

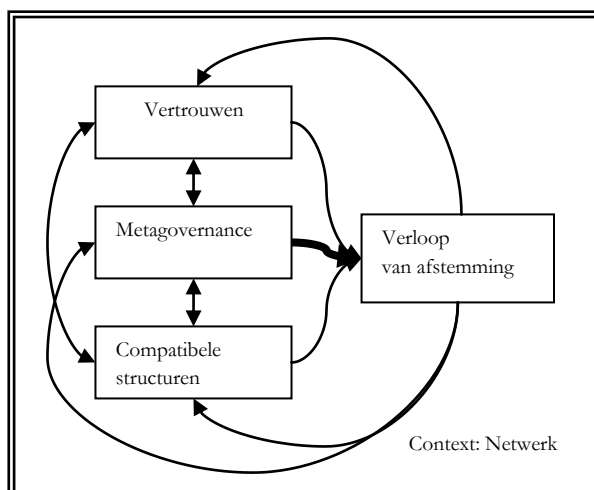
Voor een effectief netwerk dat doet wat iedereen wil, moet er een bepaalde mate van metagovernance aanwezig zijn, zegt de theorie. De verschillende gradaties van metagovernance werden ook in de Drechtsteden gevonden.

6.5.1 Policy & resource framing

De belangrijkste speler die de kaders bepaalt is de Rijksoverheid. Die geldstroom bepaalt voor een groot deel de gemeentebegroting en het beleid bepaalt de verdeling van die gelden. Het hoogste orgaan dat daar over gaat is uiteraard de gemeenteraad. Afgeleid in de regio is elke bovenlokale regionale bevoegdheid in de Drechtsteden democratisch verankerd in de Drechtraad, die het hoogste besluitvormende democratische orgaan is. Besluiten van die organen zijn de beslissende kaders waar bestuurders zich aan moeten houden.

Ook de ambtelijke stuurgroep blijkt vooral met de wettelijke kaders rekening te houden. Zij voeren namelijk wettelijke taken uit en moeten daarvoor uitdrukkelijk kijken of zij niet hun boekje te buiten gaan. Daarnaast gaat hun mandaat ook via de Drechtraad, dus zij zorgen er ook voor dat zij alles uitvoerig bespreken met dat hoogste orgaan. Zij moeten zich houden aan de kaders die dat democratische orgaan stelt.

“Uiteindelijk (...) in de regio heeft de Drechtraad het voor het zeggen.” ~ Regioambtenaar 1



Uit de interviews blijkt wel duidelijk dat het Robbeneiland op zichzelf staat, omdat het geen formele bevoegdheid heeft. Intussen weten wel veel mensen van het bestaan af van het overleg, maar doordat het niet officieel bestaat, zijn er geen formele regels waar ze zich aan houden die zijn vastgelegd voor het overleg. Dit betekent dat zij vooral zichzelf aan de regels houden. Een ambtenaar benoemt het als zijn professionaliteit die ervoor zorgt dat zij zich houden aan de geldende normen. In de breedte betekent dit dat er financiële kaders zijn waar ze zich aan moeten houden, omdat er voor de onderdelen waar ze verantwoordelijk voor zijn gewoon budgetten zijn opgesteld. Dat is een helder kader waar ze zich aan moeten houden. Verder is er een duidelijk politiek kader waar ze zich aan moeten houden. De verschillende gemeentes hebben wel elk een ander politieke stroming die de boventoon voert waar de ambtenaren zich aan moeten houden. Verder geven de bestuurlijke en de ambtelijke stuurgroep een bepaalde richting aan waar het Robbeneiland commentaar op mag leveren. Het initiatief ligt dus bij de stuurgroepen en de Robben worden dus binnen die kaders gevraagd aan te haken.

“Financiële kaders, dat is vooral een opgelegd iets.” ~ Rob 6

6.5.2 Institutional design

De bestuurders gebruiken het institutionele ontwerp op een bepaalde manier, want zij geven aan dat als bijvoorbeeld een regioportefeuillehouder niet doet wat ze hebben afgesproken, zij het Drechtstedenbestuur in stelling brengen. Als dat te vaak gebeurt, is het over met de samenwerking. Dit is te typeren als strategisch gebruik van het institutioneel ontwerp. Dit betekent dat op deze wijze het systeem zichzelf in balans houdt. Dit is onderdeel van de ingebouwde *checks and balances*.

De ambtelijke stuurgroep gebruikt het institutionele ontwerp ook op een strategische manier. Zij geven namelijk aan dat als zij een oordeel over een voorstel nodig hebben, zij eerder aanschuiven bij het AB van Drechtwerk. Dit kan omdat in dit overleg nagenoeg dezelfde mensen zitten als in het PFO. Hierdoor weet het PFO er ook van, maar hoeft het niet die weg af te leggen. Zo gebruiken zij het institutioneel ontwerp. Zij maken gebruik van de diverse dubbelrollen die er bestaan binnen de Drechtsteden.

Het institutionele ontwerp van de organisatie is een onderdeel van metagovernance dat ook benoemd wordt door de betrokken ambtenaren van het Robbeneiland. Sommige ambtenaren zijn bijvoorbeeld ingebed in andere overleggen. De formele besluitvormingslijnen worden gezien als operationele kaders. Ze zoeken daarbinnen ruimte en zijn hier dus wel degelijk van bewust. De verschillende Robben maken er gebruik van hoe de instituties zijn ingericht, zodat zij op een bepaalde manier toch hun invloed kunnen uitoefenen. Dit betekent dat zij informatie proberen te vergaren en hun bestuurders in stelling te brengen. Door hun ervaring weten zij hoe de hazen lopen en hoe zij verschillende paden kunnen benutten.

“Dus dat is smeerolie, dat is...”

Ja, dat gaat,

beetje ondefinieerbaar

wat je daardoor neerzet.” ~ Rob 2

6.5.3 Network facilitation

Het faciliteren van het netwerk wordt door de verschillende partijen anders opgevat. Er is te zien dat bestuurders dit zeer breed aanvielen en het hebben over de vernieuwende rol van de overheid. Hierbij stellen zij dat zij als lokale overheid netwerken moeten faciliteren. Bijvoorbeeld met betrekking tot lokale economie zijn er talloze lokale ondernemers en de gemeente is er dan één van de velen, als facilitator van een netwerkborrel bijvoorbeeld. Hun onderlinge netwerkverbanden, als een Drechtstedenbestuur of bestuurlijke stuurgroep zijn formele organen die zijn opgericht, dus hiervoor is automatisch mankracht voor om dit te faciliteren en in stand te houden, want dit is de formele bestuurlijke besluitvormingslijn die tot uiting komt.

In de ambtelijke stuurgroep wordt er voornamelijk gefaciliteerd door de projectleider Invlechting, omdat hij bijvoorbeeld zorgt voor de samenstelling van de agenda en in beide stuurgroepen zitting neemt. Hierdoor kan hij de ontwikkeling in beide stuurgroepen in de gaten houden en ervoor zorgen dat het niet uit elkaar valt. Hierdoor is hij een verbindende, faciliterende factor te noemen.

*“Ik ben aanspreekpunt
naar de ambtelijke stuurgroep
en naar de bestuurlijke stuurgroep,
om daar de coördinatie in te vullen.” ~ Projectleider In vlechting*

Het Robbeneiland kenmerkt zich door het feit dat ze het zelf in stand houden. Er is geen bovenliggende partij die ervoor zorg draagt dat zij bij elkaar komen. In dit geval is een van de gelijkwaardige ambtenaren de initiatiefnemer die het nodig vond om te overleggen met de vergelijkbare ambtenaren binnen de regio. Verder is er geen vaste plek voor het overleg, waardoor er geen gemeente is die de overhand heeft.

*“Dat heeft ertoe geleid
dat ik eens in de veertien dagen
mijn ambtelijke collega's
bijpraat over wat er gebeurd is.” ~ Rob*

6.5.4 Network participation

De netwerken waar de belangrijkste spelers zelf plaats in nemen, blijft het duurzaamst bestaan. Door de formele regels die stuurgroepen voor de invlechting hebben opgetuigd, waarin dus de bestuurders participeren, laten ze het netwerk langdurig bestaan. Formeel moeten ze zich daarmee bezig houden, dus doen ze dit ook. In de ambtelijke stuurgroep zie je ook dat zij actief meedoen in het overleg, waardoor het overleg ook bestaansrecht heeft.

Het Robbeneiland valt of staat bij actieve participatie, omdat er geen officiële kaders zijn die het overleg laten bestaan. Ook is er geen actieve partner van hoger hand die het netwerk faciliteert of erin participeert. Alle gelijkwaardige ambtenaren participeren dus. De activiteit van de Robben verschilt wel. Sommigen halen vooral informatie op, waar anderen veelvuldig hun mening proberen te ventileren. Dit lijkt vooral aan de verschillende karakters te liggen. Uiteindelijk is het wel duidelijk wat ze allen vinden. Het is echter wel zo dat er iets meer op het bord van Dordrecht te liggen, aangezien hun belang het grootst is. De Dordtse ambtenaar neemt dan vaak de taak op zich om bijvoorbeeld een conceptadvies op te stellen. Het liefst zouden ze wel dichtere banden hebben met de organisaties waar ze nu over spreken, zoals een Managementteam van een Sociale Dienst Drechtsteden. Dus eigenlijk zou een hogere netwerkparticipatie van omliggende organisaties gewenst zijn door de individuele gemeenten, omdat daardoor een intensievere afstemming bewerkstelligd wordt en zo het beleid beter afgestemd kan worden.

*“Het is niet zo
dat het Robbeneiland
zomaar kan aanschuiven bij het MT
van de SDD.
Wat je uiteindelijk wel zou willen.” ~ Rob 4*

6.5.5 Afstemming en metagovernance

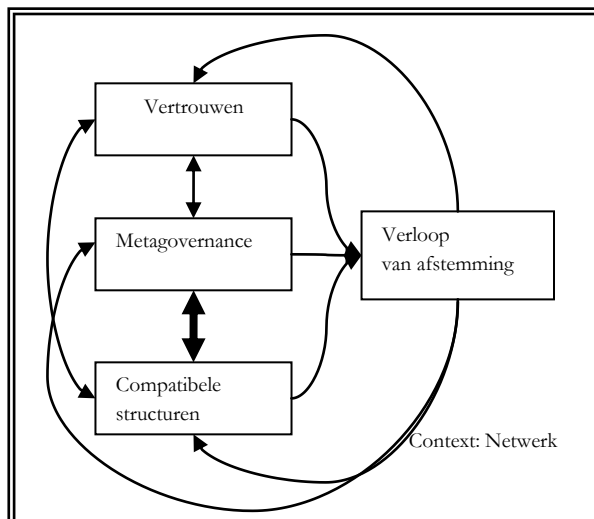
Een goed verloop van afstemming heeft ook zijn uitwerking op de metagovernance. Het beste voorbeeld is dat als er geen goede afstemming is geweest tussen de regionale instanties als een Sociale Dienst Drechtsteden en lokale raden, dat die dan een beslissing kunnen maken die in het nadeel is van de voorgenomen plannen. Hierbij valt te denken aan het voorbeeld van de opheffing van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtwerk. Die beslissing ligt bij de lokale raad. Het netwerk zal zich binnen dat politieke kader moeten bewegen en de raad bij het proces betrekken, zodat zij zullen begrijpen wat het gehele plan inhoudt. Dit betekent dus dat de directeurs van de Sociale Dienst of Drechtwerk de lokale raden moeten betrekken bij hun plannen. Hierdoor wordt er een goede afstemming gerealiseerd. Hieropvolgend is het gevolg voor de metagovernance dat door die goede afstemming er begrip is voor de situatie en de plannen, waardoor zij kunnen instemmen met of een veranderend budget of de opheffing van een Gemeenschappelijke Regeling Drechtwerk. Op deze wijze heeft een goed verloop van afstemming een duidelijke invloed op metagovernance.

“Niet alleen bij de Drechttraad, maar ook in die lokale raden meeneemt, zodat je de kansen geeft om echt die gevoelens raadsbreed of van iedere partij goed weer te geven in die Drechttraad, dat daar zwaar rekening mee gehouden wordt. Anders hebben die lokale raden naar mijn idee steeds minder zin.” ~ Rob 2

6.5.6 Compatibele structuren en metagovernance

Als de structuren binnen een netwerk helemaal compatibel zijn, dan kan dit ook gevolgen hebben voor de metagovernance. Het duidelijkste voorbeeld is de essentie van de case. Het idee van de Participatiewet zorgt ervoor dat men een nieuw idee krijgt over de onderkant van de arbeidsmarkt. Hier liggen bepaalde waarden als solidariteit en menswaardigheid aan ten grondslag, die uiteindelijk in de wet geregeld worden en tot uiting komen in bepaalde regelingen hier in de regio, zoals dus het plaatsen van een sociale werkvoorziening direct onder het Drechtstedenbestuur. De beslissing daarvoor komt voort uit het feit dat alle structuren met elkaar overeenkomen. Dit betekent verder dat er iets verandert in de metagovernance, aangezien die sociale werkvoorziening direct onder het Drechtstedenbestuur valt, zodat ze dus invloed kunnen uitoefenen en bijvoorbeeld kaders gaan stellen of willen participeren in vergaderingen.

“Want de aanvankelijke structuur ging er van uit dat die GR Drechtwerk wordt opgeheven. Werd opgeheven. Zou opgeheven worden. Daarvan snappen we inmiddels: Er is geen enkel nut of noodzaak om die GR op te heffen. Was iets wat we zelf verzonnen hadden.” ~ Regioambtenaar 2



Dus... Metagovernance

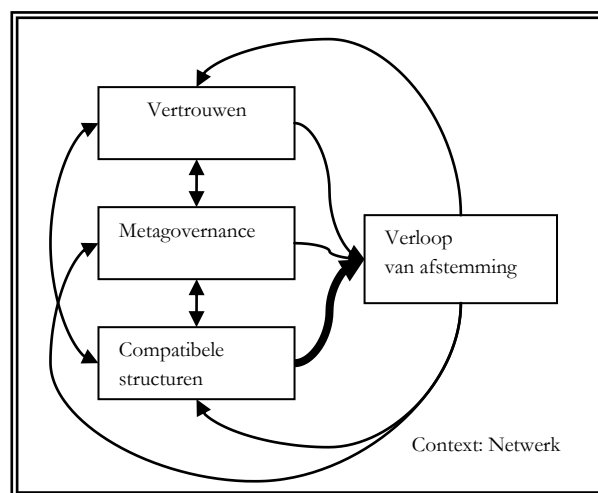
Metagovernance blijkt vooral in de minder directe gradaties een rol te spelen in deze case. Policy & resource framing en institutional design zijn belangrijk, waar verdure facilitering en participatie uitblijven. Het blijkt dat policy & resource framing vooral een rol heeft in het financiële en wettelijke gebied, waardoor de verschillende overleggen zich aan die gestelde kaders moeten houden. Het institutionele ontwerp wordt door alle partijen gebruikt om strategische doelen te bereiken. De netwerken worden in mindere mate gefaciliteerd of van hoger hand actief in geparticipeerd. De afstemming heeft uiteindelijk ook weer invloed op de metagovernance, omdat na die cyclus er ook een aanpassing in de metagovernance kan plaatsvinden.

6.6 Compatibele structuren

6.6.1 Cognitieve structuur

De gesproken bestuurders hebben als beeld of visie vooral in hun achterhoofd dat er met de komst van de Participatiewet anders gedacht moet worden over de individuele uitkeringsgerechtigde. Zij benoemen dit als denken vanuit kansen en mogelijkheden in plaats van redeneren vanuit de beperkingen. Dit is een vernieuwde denkwijze die meekomt met de nieuwe inrichting van het uitkeringssysteem met de Participatiewet. Waarbij er vroeger vooral geredeneerd werd vanuit de regels, zoals dat je automatisch iets kreeg als je een bepaalde ziekte had, terwijl niet werd gekeken of je het echt nodig had. Hetzelfde gebeurde met werkzoekenden, die automatisch in een bepaald bakje terechtkwamen en er niet specifiek werd gekeken wat mensen nog wel echt kunnen. Daar gaat het verschil in zitten.

*“De visie die wij natuurlijk hebben
en die ik op zich ook mooi vind
en die zit achter alle decentralisaties
is dat we niet moeten denken
vanuit beperkingen,
maar vanuit kansen,
dat veel meer zaken vermaatschappelijk moeten worden.
Dat kwetsbare mensen
gewoon integraal onderdeel zijn van je beleid.”
~ Regioambtenaar 1*



Ook koesteren de bestuurders erg het beeld van de participatiesamenleving, waarbij de veranderende rol van de verhouding tussen burger en overheid centraal staat. De pamperende verzorgingsstaat die alles regelt voor de burger bestaat niet meer, maar tegenwoordig wordt er meer verantwoordelijkheid gelegd bij de burger en de samenleving als geheel. Dit benoemen alle bestuurders ook, waarbij zij opmerken dat dit past binnen het huidige tijdsgewricht. De overheid moet naar een faciliterende rol gaan.

Specifiek over de invlechting van Drechtwerk in de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden hebben de bestuurders ook een helder beeld. Eerst werd namelijk gedacht dat het vooral om een technisch proces ging, waarbij er juridisch veel haken en ogen waren die aangepakt moesten worden. Naar mate de tijd volgde, bleek echter dat dit idee misschien niet de beste oplossing was, dat verder ook veel te ingewikkeld was om goed uit te voeren. Daarom maakten ze een nieuwe gedachtesprong door te kijken wat wel handig was. Daaruit kwam het idee van de lege GR Drechtwerk die blijft bestaan als payrollorganisatie. Zij benoemen daarbij dat de richting wordt bepaald vanuit de regio.

“Ja, was een technische benadering. Zo zat ik er ook in.” ~ Regiobestuurder 2

In de ambtelijke stuurgroep vallen vooral de directeur Sociale Dienst Drechtsteden en de directeur Drechtwerk op, aangezien zij in hun veelvuldige bilaterale overleggen proberen om een helder toekomstbeeld te formuleren en te bedenken welke stappen daarbij horen. Hierbij proberen zij telkens het proces in de gaten te houden en te bedenken waar ze precies mee bezig zijn en of ze met het goede

proces bezig zijn. Dit betekent dat ook zij vinden dat de richting moet bepaald worden vanuit de regio. Formeel is dit ook zo, alleen wordt daar lokaal nog wel eens anders over gedacht.

*“Nou.. ik ervaar dat..
het is sowieso een constructief overleg,
waarbij we wel telkens heen en weer bewegen
tussen wat moet er nu gebeuren
en waarom doen we dit ook alweer?
En waar waren we naartoe onderweg?” ~ Regioambtenaar 1*

Een bijzondere rol is er voor de projectleider Invlechting, die betrokken is bij het proces als procesbegeleider. Hij heeft geen bepalende, maar faciliterende rol. Vandaar dat zijn toekomstbeeld ook zeer gericht is op het procesmatige deel. Inhoudelijk doet hij geen uitspraken, maar kan hij zich wel vinden in het kansen bieden en participeren voor iedereen. Dat beeld speelt dus bij hem wel mee in zijn achterhoofd, maar zijn focus ligt vooral op het proces. Dit betekent dat hij let op de tijd, de planning, informatievoorziening voor iedereen en als er iets speelt binnen de betrokkenen, dat hij erop reageert.

*“Maar het is wel mijn rol om daar scherp in te zijn.
Soms hoor je een geluid uit de regio: God, Karel.
Er is wat aan de hand en onduidelijk en gemor.
Dat is dus een signaal dat ik oppak. (...)
Daar moet ik wel naar handelen.
(...) Nou.. Ik moet daar wel iets mee. En ik vind ook dat ik er iets mee moet.” ~ Projectleider Invlechting*

Ook de Robben benoemen als eerste wel de grondslag voor de Participatiewet: iedereen moet kunnen participeren. De Participatiewet helpt daarbij, ook door het creëren van een gelijke groep aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Daarbij benoemt ook een aantal de rol van de gemeente daarbij, die zij zien als facilitator van voorzieningen. Er moet volgens hen ook over die essentiële elementen worden nagedacht. Wat is de rol van de gemeente in de samenleving? Wat betekent dat voor je rol als ambtenaar? Alles wat hier verder ten grondslag ligt, kan gekenmerkt worden in de woorden van Mark Rutte over de participatiemaatschappij. Ook dat denken in gezamenlijkheid is een beeld dat leeft onder de ambtenaren. Niet zozeer individueel, maar ze zijn allemaal onderdeel van een groter geheel. Inmiddels gaat wel 40% van hun budget naar partijen die op afstand staan. Hierdoor moet je ook breed blijven denken. Sommigen geven zelfs aan te streven naar één ambtenarenapparaat. Echter, allen zijn wel van mening dat de lokale gemeenten wel de richting moeten bepalen.

*“We zijn natuurlijk begonnen met een nieuw idee van de overheid,
van het moet in Nederland anders georganiseerd worden.” ~ Rob 6*

6.6.2 Normatieve structuur

Uit de interviews met de bestuurders kwam een aantal duidelijke waarden naar voren. De belangrijkste die wordt genoemd is solidariteit. Om uitvoering te geven aan de Participatiewet moet duidelijk beseft worden dat men in de Drechtsteden op elkaar is aangewezen en dat mensen samen iedereen dezelfde kansen moeten bieden. Hierbij is terugtrekken niet mogelijk, maar is er wel ruimte voor initiatief waar de

rest van mee kan profiteren. Daarnaast is een belangrijke waarde het idee dat werk zin geeft aan iemands leven. Het hebben van werk of het idee dat iemand werk heeft, kan erg bevredigend zijn voor iemand. De bestuurders proberen dat ook in hun achterhoofd als centrale waarde te houden. Als laatste wordt het veranderende concept van een éénwerkgeversbenadering genoemd. Hierdoor wordt het voor de klant, de uitkeringsgerechtigde, maar ook voor de werkgevers makkelijker om de organisatie aan te spreken en weten ze wie ze zijn en waar ze voor staan, waar er voorheen versnippering optrad. Dit past ook geheel in het gedachtegoed van de Participatiewet: één coherente aanpak voor de onderkant van de arbeidsmarkt.

*“Solidariteit onderling en het besef dat je niet ieder voor zich kunt zeggen:
wij hebben er lekker weinig, dus mij trekken ons terug.
Zo kan je niet met elkaar omgaan.” ~ Regiobestuurder 1*

Ook in de ambtelijke stuurgroep zijn er een aantal waarden leidend in hun handelen. Ook hier staat de waarde dat werk nuttig is centraal, al diepen sommigen dat nog uit met dat niet alles waarmee iemand een dag kan vullen ook maatschappelijk nuttig werk is. Het essentiële is dat enige productiviteit belonend werkt. Ook hier wordt het element van solidariteit genoemd, aangezien ze praten over dat ze in gezamenlijk in de regio moeten proberen de voorzieningen op een acceptabel niveau te krijgen voor iedereen die ervoor in aanmerking komen.

*“Dat je al zegt.. dat je als regio in staat bent..
om zoveel mogelijk mensen tegen zo laag mogelijk kosten
op een of andere manier in ieder geval een dagbesteding te bieden,
waarbij ik ook wel heel erg geloof,
ook vanuit Drechtwerk,
dat werk, want je kan wel vol trots vertellen op een verjaardag dat je werk hebt.” ~ Regioambtenaar 2*

Ook op het Robbenciland wordt solidariteit als kernwaarde gezien. Zij voelen zich gezamenlijk verantwoordelijk, dus moeten ze ook samen ervoor zorg dragen dat er iets gebeurt met de mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Iedere gemeente in gelijke delen verantwoordelijk, dus samen ervoor zorgen dat bijvoorbeeld de Sociale Dienst hun deel goed uitvoert. Daarbij wordt ook de waarde van werk zeer hoog ingeschat, omdat zij ook vinden dat voor mensen werk een zinvolle invulling geeft aan hun dag, zolang het maatschappelijk nuttige taken zijn. Ook hebben ze het over het financiële aspect. Dit heeft ook te maken met solidariteit, aangezien iedereen voor hun deel verantwoordelijk gehouden kan worden. De financiën zijn hierbij een randvoorwaarde. Als laatste spreken ook alle Robben over het wederzijdse respect dat er moet bestaan om een overleg constructief te laten zijn. Ze geven aan altijd rekening met elkaar te houden en de positie van de ander te respecteren. Dit maakt de ambtelijke verstandhouding stabiel, ook als de bestuurlijke verstandhouding op gespannen voet komt te staan.

*“Je houdt altijd rekening met elkaar.
Je spreekt je eigenbelang uit
en de ander doet dat ook.” ~ Rob 6*

6.6.3 Regulatieve structuur

In abstractie praten de bestuurders wel over regels. Ze hebben het er bijvoorbeeld over dat regels geen doel op zich moeten worden en dat bij elke regeling goed moet worden nagedacht welk doel ze dienen. Het sprekende voorbeeld hierbij is de Invlechting, waarbij het de gedachte was dat dat plan ideaal was, omdat zo alle mensen direct over de GRD kwamen te vallen. Daar bleken heel veel regels met elkaar te botsen en veel formaliteiten bleken nodig om hiertoe over te gaan. Toen is bedacht dat een andere oplossing wellicht handiger was. Zo blijven de regels in toom.

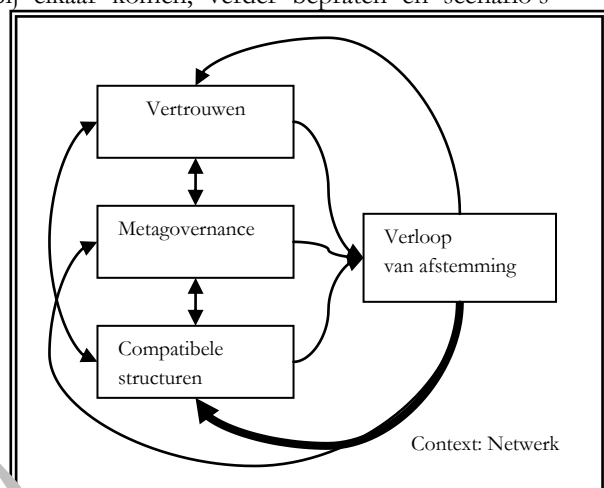
*“Met de regeling
moet dan altijd
een doel dienen
waarvoor ze er zijn.” ~ Regioambtenaar 1*

In de ambtelijke stuurgroep hebben ze het vooral over dat de regels faciliterend moeten zijn. Het moet niet ingewikkelder zijn dan noodzakelijk. De regels moeten volgens hen geen doel op zich worden.

Op het Robbeneiland zijn er verschillende opvattingen over formele regels. Iedereen betaalt gewoon het afgesproken deel, dat is vooraf al duidelijk. Verder zijn er regels over de advisering. Hoe iets loopt en via wie. Verder is een ongeschreven regel dat relevante informatie vrijelijk wordt gedeeld of dat in ieder geval updates over worden gegeven. Ze zijn het er ook over eens dat een regeling helder moet zijn, met een vastgesteld doel. Ook wordt een aantal keer de regels benoemd rond het kernteam, die nog in ontwikkeling zijn. Het kernteam moet regionaal advies leveren, met een aantal lokale ambtenaren, die wat zeggen over de betreffende Verbonden Partij. Als laatste is de eenwerkgeversbenadering ook een duidelijk nieuwe regel die duidelijk moet maken dat er een nieuwe gedachtegang is met de komst van de Participatiewet. Ten slotte vinden de Robben ook de kracht van het Robbeneiland is dat er weinig formele regels zijn, maar dat veel processen lopen via de informele lijn. Het is een organisch geheel waar de zes Robben zich goed in kunnen vinden. Als er te veel formeel wordt geregeld, kan het overleg haar kracht verliezen, benoemen sommigen echter. Al met al leven onder de Robben veel verschillende opvattingen.

6.6.4 Afstemming en compatibele structuren

Een goed verloop van de afstemming is ook vaak noodzakelijk om compatibele structuren te krijgen. Soms kan het namelijk zijn dat in de beginsituatie bijvoorbeeld de vergezichten van verschillende bestuurders, ambtenaren of raadsleden niet per definitie overeenkomen. Hier moeten zij dan eerst over in gesprek en met elkaar afstemmen. Ditzelfde geldt voor de onderliggende waarden en de faciliterende regels die daarbij horen. Dat gehele proces van bij elkaar komen, verder bepraten en scenario's bespreken, hoort bij de rol van een procesmanager. In dit proces is de rol van de projectleider Invlechting ook belangrijk. Door deze afstemming zorgt hij er langzaam voor dat er een heldere lijn komt en de structuren met elkaar overeenkomen. Hierdoor wordt duidelijk dat de afstemming leidt tot compatibele structuren. Dit zorgt er weer voor dat mensen elkaar beter begrijpen de afstemming



weer beter wordt. Ook hier is een elkaar beïnvloedende *loop* gevonden, die niet zomaar vergeten moet worden. De rol van de projectleider, die eigenlijk juist een procesmanager is, moet niet worden uitgevlakt, omdat hij ook tracht structuren bijeen tracht te brengen als het verloop van afstemming niet ideaal is gegaan.

“Zodat het één lijn wordt. Één begrijpelijk verhaal wordt.

En dat het rijp is voor besluitvorming. Dat is.. Zoals je misschien weet, hebben we moeten we veel stappen ondernemen in de besluitvorming hier.

Dat vergt ook nog even afstemming. En coördinatie en ja..

De planning hier in deze is ook wel een taak van mij om te bewaren.” ~ Projectleider Invlechting

6.6.5 Compatibele structuren en vertrouwen

Als de structuren overeenkomen in een overleg, zorgt dit ook voor een verhoogd vertrouwen. De Robben geven dit ook aan. Alles wat zij dus samen overleggen en waar dus de klok over wordt gelijkgezet, zoals ook eerder benoemd, dan is over het algemeen de cognitieve, normatieve en regulatieve structuur congruent. Dit geeft vertrouwen, omdat ze dan met elkaar tot iets gezamenlijk overeenstemming bereiken, waardoor zij elkaar dus vertrouwen in dat idee.

“Zou een beetje raar zijn als ik schrijf:

Betrek de lokale raden en dat Rob schrijft:

Nou, prima dat het zo gaat.

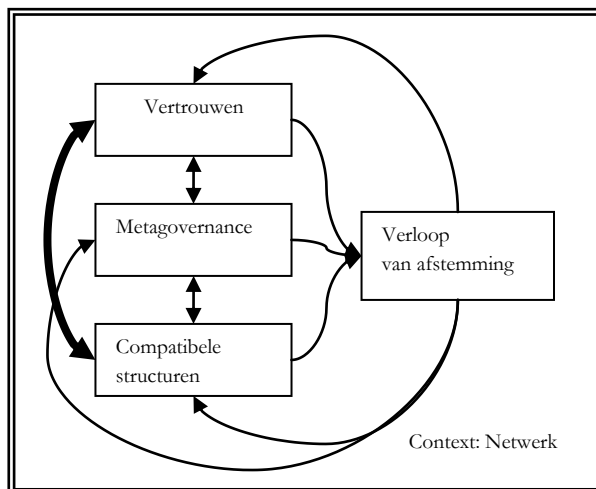
Dan klopt er iets niet.

En ik ben..

Dus jij vraagt, ben je daar tevreden mee.

Ja, die afstemming ben ik tevreden mee.” ~ Rob 2

Andersom zorgt vertrouwen er ook voor dat de structuren eerder met elkaar compatibel worden. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting bij de gemeentesecretaris van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden, wat wordt benoemd door de projectleider Invlechting. Hij zorgt voor het vertrouwen waardoor de structuren compatibeler worden. Vertrouwen is als het ware de olie die de onderliggende verschillen overbrugt en de raderen soepel laat draaien. Het kan namelijk wel eens zijn dat de langdurige beelden niet helemaal overeenkomen. Het vertrouwen in bijvoorbeeld de individuele personen zorgt er dan voor dat ze elkaar dit verschil gunnen en de sfeer niet laten verpesten en uiteindelijk door goed te discussiëren er wel uitkomen. Het vertrouwen zorgt dan voor een compatibele structuur.



“Ja, er gebeurt ook veel dingen waar ik niet van weet en die ik ook niet hoeft te weten. (...)

Die haalt wat vuiltjes weg.

Ja, dat is.. dat hoort er ook bij.

Dat zie ik niet, maar ik weet wel dat ‘ie het doet..” ~ Projectleider Invlechting

Dus... Structuren

Alle structuren blijken aanwezig te zijn in de netwerken. Ze lijken enigszins overeen te komen, omdat twee van de drie structuren elkaar lijken te complementeren. Dit zijn de cognitieve en normatieve structuur. Consensus is er over de lange termijnvisie die er met de introductie van de Participatiewet is gekomen, namelijk dat iedereen een kans moet krijgen en mee moet doen in de maatschappij op een bepaalde manier. De belangrijkste waarde die daar aan ten grondslag ligt, is solidariteit: Iedereen moet zijn steentje bijdragen. Dat de structuren niet helemaal compatibel zijn, ligt aan de uitwerking in formele regels, waar niet iedereen hetzelfde over denkt. Bestuurders denken in abstracte termen, regioambtenaren hebben het vooral over de faciliterende rol van regels en de Robben zijn onderling al niet eensgezind over de maatregel. Deze verschillen kan ook liggen aan de specifieke bestuurslaag waar de geïnterviewden actief in zijn.

7 Conclusie

In de conclusie wordt antwoord gegeven op de verschillende deelvragen en uiteindelijk de hoofdvraag.

De eerste deelvraag was: *Wat is een goed verloop van afstemming en wat zijn de daarbij behorende verklarende factoren?* Een goed verloop van afstemming is het proces van interactie, waarbij het coördineren van percepties, activiteiten en institutionele arrangementen centraal staat. De theorie gaf drie belangrijke verklarende factoren die het verloop van afstemming beïnvloeden.

1. Vertrouwen: ziet men de goede intentie van de ander, waardoor er vertrouwen is?
2. Metagovernanc: wordt het netwerk onderworpen aan een bepaalde mate van controle?
3. Structuren: komen de georganiseerde patronen van normen en rollen, die het gedrag van actoren en daarmee het onderlinge interactieverkeer in netwerken vormgeven, overeen?

De tweede deelvraag was: *Hoe ziet het traject rond de integratie van GR Drechtwerk in GR Drechtsteden ter voorbereiding op de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015 eruit?* Sinds het voornemen van het kabinet tot de invoering van de Participatiewet, is er in de Drechtsteden geprobeerd daarop in te spelen. Een idee was om de Sociale Werkvoorziening Drechtwerk te integreren in de overkoepelende Gemeenschappelijke Regeling. Beleidsmatig heeft de Sociale Dienst Drechtsteden daar de lead in, met veelvuldig contact met Drechtwerk. Ambtelijk en bestuurlijk zijn er voor de “Invlechting” stuurgroepen en een projectleider ingesteld die ervoor verantwoordelijk zijn. Lokaal wordt dit afgestemd met gemeentelijke ambtenaren. Democratische besluiten zitten bij de Drechtraad. Sommige beslissingen moeten uiteindelijk door lokale raden worden afgetikt. In juni 2014 is de Participatiewet goedgekeurd door de Eerste Kamer. 1 januari 2015 wordt de wet van kracht.

Deelvraag drie was *Wie zijn er op welke wijze en in welke netwerken betrokken bij het traject rond de integratie?*

De belangrijkste geïdentificeerde netwerken die richting probeerden te geven aan het vraagstuk van de Invlechting rond de Participatiewet in de Drechtsteden waren:

1. De Ambtelijke Stuurgroep: regionale hoge ambtenaren bereiden plannen voor om richting te geven aan het vraagstuk.
2. De Bestuurlijke Stuurgroep: regionale bestuurders beslissen over de te nemen richting op basis van de plannen van de Ambtelijke Stuurgroep.
3. Het Robbeneiland: informeel overleg van lokale ambtenaren die hun kennis proberen te bundelen en daardoor hun invloed regionaal te laten gelden.

De vierde deelvraag was: *Hoe is volgens betrokkenen de afstemming verlopen rond het traject voor de integratie?*

Er kan worden geconcludeerd dat de afstemming in deze case normaal is verlopen. Hoewel niet iedereen uiteindelijk dezelfde regels voor ogen heeft, waardoor de structuren niet geheel compatibel zijn, is over de rest voldoende consensus om constructief met elkaar af te stemmen. Iedereen is uiteindelijk tevreden over de uitkomst, tot nu toe. Hoe dit uit zal pakken na de daadwerkelijke invoering van de Participatiewet, is de vraag.

De vijfde deelvraag omvatte de vraag: *Waarom is het proces volgens betrokkenen zo verlopen?* Een combinatie van factoren zorgt ervoor dat de afstemming normaal verloopt. De netwerken in de Drechtsteden danken zijn stabiliteit mede aan de Gemeenschappelijke Regeling. Hierdoor is het voor de gemeenten (ambtenaren, bestuurders) vanzelfsprekend om horizontale relaties aan te gaan, waarin ze periodiek bij elkaar komen. Die netwerken verbinden de onderlinge partijen met elkaar, zonder hun autonomie te verliezen, waaraan ze erg gehecht zijn.

Daarnaast is in de verschillende overleggen er sprake van een stabiele perceptie van de intenties van de anderen binnen het overleg. Zij geven ook aan dat zij verwachten dat zij geen opportunistisch gedrag zullen vertonen. Verder benoemen ze allemaal de mate van onzekerheid die gepaard gaat met afstemming, maar ondertussen overbruggen ze dat door het vertrouwen dat ze in elkaar hebben. Het vertrouwen lijkt vooral gebaseerd op individuen en institutionele arrangementen, die men beiden goed probeert te benutten. Dit lijkt ook meteen een erkenning van de competenties van de individuen en de goodwill die in de loop der jaren is gekweekt. Dit bevordert ook de afstemming.

Metagovernance blijkt vooral in de minder directe gradaties een rol te spelen in deze case. Policy & resource framing en institutional design zijn belangrijk, waar verdere facilitering en participatie uitblijven. Het kan zijn dat door deze afstand, de afstemming tussen partijen beter wordt gefaciliteerd.

Alle structuren blijken aanwezig te zijn in de netwerken. Ze lijken enigszins overeen te komen, omdat twee van de drie structuren elkaar lijken te complementeren. Dit zijn de cognitieve en normatieve structuur. Over de regulatieve structuur ontstaat af en toe wrijving die door goed procesmanagement geprobeerd wordt op te lossen.

De laatste deelvraag ging over knel- en verbeterpunten en die wordt hierna behandeld.

Antwoord hoofdvraag

Dus nu kom ik tot het antwoord op de hoofdvraag: *Hoe is het verloop van de afstemming tussen partijen te verklaren rond de integratie van de GR Drechtwerk in de GR Drechtsteden ter voorbereiding op de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015?*

De afstemming tussen partijen rond het vraagstuk van de integratie in het kader van de Participatiewet is volstrekt normaal te noemen. 'Normaal' betekent in dit geval dat in de kern alle partijen tevreden zijn over de uitkomsten van de afstemmingsactiviteiten, al zouden sommige partijen enkele zaken liever anders zien. Met name de Robben op het Robbeneiland benoemen concrete verbetervoorstellen, maar zij kunnen vanwege hun positie in de structuren niet het gewenste resultaat realiseren. Zij zijn zich hiervan bewust.

Dit verloop van afstemming komt door de (1) duidelijke netwerken, (2) de hoge mate van vertrouwen, (3) metagovernance op afstand en (4) enigszins compatibele structuren.

1. Duidelijke netwerken

In de Drechtsteden is het voor de betrokken partijen duidelijk welk netwerk er verantwoordelijk is voor welk beleid. Hierdoor is het voor de gemeenten (ambtenaren, bestuurders) vanzelfsprekend om horizontale relaties aan te gaan, waarin ze periodiek bij elkaar komen. Die netwerken verbinden de onderlinge partijen met elkaar, zonder hun autonomie te verliezen, waaraan ze erg gehecht zijn.

2. Veel vertrouwen

Daarnaast is in de verschillende overleggen sprake van een stabiele perceptie van de intenties van de anderen binnen het overleg. Zij geven ook aan dat ze verwachten dat hun gesprekspartners geen opportunistisch gedrag zullen vertonen. Hierdoor kunnen de verschillende overleggen heldere afspraken met elkaar maken. Verder benoemen ze allemaal de mate van onzekerheid die gepaard gaat met afstemming, maar ondertussen overbruggen ze dat door het vertrouwen dat ze in elkaar hebben. Het vertrouwen is vooral gebaseerd op individuen en institutionele arrangementen, die men beiden goed probeert te benutten. Dit is ook meteen een erkenning van de competenties van de individuen en de *goodwill* die in de loop der jaren is gekweekt. Het vertrouwen in elkaars competenties en de *goodwill* die daarmee is gekweekt, zorgt ervoor dat de partijen elkaar ook ingewikkelde en vertrouwelijke informatie toevertrouwen en verwachten dat hier zorgvuldig, betrouwbaar en professioneel mee zal worden omgegaan.

3. Metagovernance op afstand

Metagovernance blijkt vooral in de minder directe gradaties een rol te spelen in deze casus. *Policy & resource framing* en *institutional design* zijn belangrijk, want de kaders moeten helder zijn voor de partijen in de netwerken. Verdere facilitering en participatie in netwerken door andere partijen blijft uit. Deze afstand zorgt er echter voor dat de afstemming tussen partijen beter wordt gefaciliteerd, omdat partijen elkaar opzoeken op het moment dat dat nodig is.

4. *Enigszins compatibele structuren*

Alle structuren blijken aanwezig te zijn in de netwerken. Ze komen enigszins overeen, omdat twee van de drie structuren elkaar complementeren. Dit zijn de cognitieve en normatieve structuur. Over de regulatieve structuur ontstaat af en toe wrijving die door goed procesmanagement geprobeerd wordt op te lossen. Er is hierdoor een belangrijke rol voor de procesmanager Invlechting. De regulatieve structuur is daarnaast wel een basis voor stabiliteit, omdat dankzij de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden de gemeenten op elkaar zijn aangewezen in de samenwerking. Hierdoor is het natuurlijk geworden om elkaar op te zoeken binnen de Drechtsteden. Dit bevordert afstemming in elk overleg, omdat er automatisch binnen de Drechtsteden wordt gezocht naar een gesprekspartner.

8 Aanbevelingen

In het onderzoek zijn een aantal knelpunten naar voren gekomen waar aanbevelingen voor kunnen worden gedaan. In totaal zijn er vier heldere aanbevelingen geformuleerd.

8.1 *Vaar op vertrouwen*

Vertrouwen blijkt essentieel in een succesvolle afstemming. De hoge mate vertrouwen binnen de overleggen zorgt voor openheid en eerlijkheid. Men is niet bang om te zeggen wat ze vindt, waardoor de feiten op tafel komen en alle standpunten helder zijn.

Aanbeveling: Ga zo door! Zorg voor openheid en transparantie door veel met elkaar te delen, zodat iedereen goed van elkaar op de hoogte is. Op deze wijze komt er een vertrouwelijke sfeer tot stand die de afstemming bevordert.

8.2 *Metagovernance*

Elk netwerk staat in principe onder invloed van een bepaalde mate van metagovernance. Hoewel sommige officiële netwerken vrijwel direct zich moeten houden aan uitspraken van de Drechtraad, zijn sommige ook vooral gebonden door financiële en beleidsmatige kaders. Echter, vooral het netwerk van de Robben zou dicht op de huid zitten van bijvoorbeeld een Sociale Dienst.

Aanbeveling: Ga na per netwerk of de afstandelijke houding gewenst is.

8.3 *Gevoel en rationaliteit*

Kenmerkend in de verschillende verhalen is dat er een verschil zit tussen het gevoel en de rationaliteit. Alle geïnterviewden weten perfect hoe de verhoudingen in elkaar zitten. Sommige taken zijn overgedragen naar de Sociale Dienst en beleidsmatig gaan zij daar niet meer over en hebben zij slechts een lokale, adviserende rol. Echter, in het verleden waren er wel taken die door de individuele gemeenten gedaan werden, waardoor de langer dienende ambtenaren vanuit hun gevoel nog meer invloed zouden willen hebben.

Aanbeveling: Betrokkenen doen er verstandig aan elkaar aan te spreken op het gevoel dat er leeft.

8.4 *Structuren*

Het bestaan van compatibele structuren blijkt ook zeer belangrijk, omdat er in de verschillende interviews wordt aangegeven dat er steeds getracht wordt die overeen te laten komen. Eerst proberen ze het vergezicht helder en gelijk te krijgen. Hieraan ten grondslag liggen bepaalde waarden die ze allemaal belangrijk vinden. Uiteindelijk zoeken ze in programma's, regelingen en beleidsmaatregelen uitingen die ervoor zorgen dat de waarden en het vergezicht tot uiting komen. Kijk bijvoorbeeld naar de oplossing voor de invlechting, waarbij de eerste oplossing te ingewikkeld bleek en dat dezelfde doelen konden worden behaald als er een lege GR Drechtraad werd gecreëerd. Zie het proces als een ui die laagje voor laagje los komt. Eerst moet een vergezicht congruent zijn en daaronder de waarden, waarna de regels hierin moeten faciliteren. Als je het niet eens bent over de regels, ligt dat dan aan de regels, of aan de waarden of doelen die daaraan ten grondslag liggen?

Aanbeveling: Denk aan de verschillende structuren en kijk of de betrokkenen elkaar in een van de structuren kunnen vinden.

Literatuur

- Ansell, C. & Gash, A. (2008) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.
- Barretta, A. & Busco, C. (2011) *Technologies of government in public sector's networks: In search of cooperation through management control innovations*. *Management Accounting Research*, 22, 211-219.
- Bogason, P. & Zolner, M. (2007) *Methods in democratic network governance*. London: Palgrave Macmillan.
- Damgaard, B. & Torfing, J. (2011) *The Impact of Metagovernance on Local Networks. Lessons from Danish Employment Policy*. *Local Government Studies*, 37:3, 291-316.
- Drechtsteden (2014) *Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden Feiten en Cijfers*. Verkregen op 12 maart 2014 via [http://www.drechtsteden.nl/dds/up/ZwjxftuIcH_feiten_en_cijfers_website.pdf]
- Drechtsteden (2014b) *Drechtstedenbestuur*. Verkregen op 5 juni 2014 via [<http://www.drechtsteden.nl/de-drechtsteden/samenwerking/bestuurlijke-samenwerking/drechtstedenbestuur>]
- Drechtstedenbestuur (12 november 2013) *Raadsinformatiebrief Voorbereiding Participatiewet*.
- Drechtwerk (2014) *Over Drechtwerk*. Geraadpleegd op 13 maart 2014 via [<http://www.drechtwerk.nl/over-drechtwerk>]
- Edelenbos, J. & Eshuis, J. (2012) The interplay between trust and control in governance processes: a conceptual and empirical investigation. In: *Administration and Society*, 44, 647-674.
- Eshuis, J., Boons, F.A.A., Edelenbos, J. & Teisman, G.R. (2010). Sturing via stedelijke netwerken. *Bestuurswetenschappen*, 64(1), 16-34.
- Gemeente Sliedrecht (2014) *Persbericht 'Organisatie uitvoering Participatiewet Drechtsteden'*. Verkregen op 18 juni 2014 via [<http://www.sliedrecht.nl/actualiteiten/archief-actualiteiten/februari-2013/persbericht-organisatie-uitvoering-participatiewet-drechtsteden>]
- Gemeenteloket Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014) *Infoblad Participatiewet 5 mrt*. Verkregen op 11 maart 2014 via [<http://www.gemeenteloket.minszw.nl/binaries/content/assets/Participatiewet/2014-03-05/Infoblad-Participatiewet-5-mrt.pdf>]
- Gerrits, L. (2012) *Punching clouds. An introduction to the complexity of public decision-making*. Litchfield park, AZ: Emergent Publications.
- Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004) *Managing Uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Marcussen, M. & Torfing, J. (2007) *Democratic network governance in Europe*. London: Palgrave Macmillan.



Rijksoverheid (2014) *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. Geraadpleegd op 12 maart 2014 via [<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>]

Rousseau, D.M., Sitkin, S.B., Burt, R.S. & Camerer, C. (1998) *Not So Different After All: A Cross-Discipline View of Trust*. In: *Academy of Management Review*, 23: 3, 393-404.

Sabatier, P.A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning there. In: *Policy Sciences*, 21, 129-168.

Span, K.C.L., Luijkx, K.G., Schols, J. M.G.A. & Schalk, R. (2012) *The Relationship Between Governance Roles and Performance in Local Public Interorganizational Networks: A Conceptual Analysis*. *The American Review of Public Administration*, 42: 2, 186-201.

Teisman, G. (2007) *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Den Haag: Sdu uitgevers.

Thiel, S. van (2007) *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Wei-Skillern, J. & Silver, N. (2013) *Four Network Principles for Collaboration Success*. *The Foundation Review*, 5:1, 121-129.

Williams, T. (2002) *Cooperation by design: structure and cooperation in interorganizational networks*. *Journal of Business Research*, 58, 223-231.

Bijlage A: Interviewhandleiding

Info: Hoewel deze handleiding een handige hulp is tijdens het interview, gaat het vooral om de te bespreken thema's en enige verdiepende vragen die de interviewer kan stellen. Het is dus meer een leidraad, die ervoor zorgt dat alles wat behandeld moet worden, ook aandacht krijgt.

Introductie

- Bedanken voor medewerking.
- Voorstellen
 - o Remco Bouts
 - o Student Master Bestuurskunde
 - o Half jaar stage bij Hendrik-Ido-Ambacht Bestuurszaken bij de bestuursadviseurs.
- Onderzoeksonderwerp
 - o Invoering participatiewet per 1 januari 2015.
 - o Voorbereiding daarop.
 - o Hoe gaat het er aan toe in zo'n closeknit netwerk.
 - o Alles gaat om percepties, hoe u het ziet is waardevol
 - o Vb. integratie GR Drechtwerk in GR Drechtsteden.
- Vraag gerust als u een vraag verduidelijkt wil hebben.
- Heeft u bezwaar tegen opnames?

Vragen algemeen

- Kunt u zichzelf introduceren?
 - o Wat is uw rol in de organisatie?
 - o Betrokkenheid regionaal/bij case

Netwerk

- Kunt u aangeven in welke overleggen u zit?
 - o Wie zitten daarbij?
 - o Wat wordt daar besproken?
 - o Wat haalt en brengt u in zo'n overleg?
- Hoe is uw relatie met uw buurgemeente?
- Hoe gaan de meeste interacties tussen u en een andere gemeente?
- Probeert u samen iets op te lossen?
- Hoe is de coördinatie tussen partijen georganiseerd? Ervaart u overlegmomenten als positief?
- In welke mate worden er afspraken gemaakt over gezamenlijke activiteiten? Worden tijdens overlegmoment afspraken gemaakt die voor iedereen helder zijn?
- Kunt u zich goed verplaatsen in uw netwerkpartner? Snapt u, ondanks de verschillen, de positie die uw netwerkpartner inneemt en kunt u ook daar vanuit redeneren?

Vertrouwen

- Hoe verwacht u dat de andere gemeente zich zullen gedragen in het proces of hoe hebben ze zich gedragen?
- Denkt u dat als een gemeente een specifieke kans krijgt, dit eerst zal overleggen als het anderen in het netwerk kan schaden?
- Hoe zeker bent u over het handelen van andere gemeenten?

- Vertrouwt u de persoon in het netwerk, het arrangement of de institutie?
- Vertrouwt u de actor gebaseerd op competentie, de goede intenties van een ander, kennis van het gedrag en houding of op loyaliteit en empathie?
- Vertrouwt u elkaar?

Metagovernance

- Hoe wordt ervoor gezorgd dat er in een overleg gedaan moet worden wat er gedaan moet worden?
 - o Is er een controlemechanisme van bovenaf?
- Bestaan er politieke en financiële kaders waar het netwerk zich aan moet houden? Hoe komen deze tot uiting? Hoe gaat u daarmee om?
- Zijn er institutionele kaders die worden aangegeven?
- Wordt het netwerk in stand gehouden door een overkoepelende partij die de partijen actief bijeenbrengt? Wat voor effect heeft dit op de betrokkenen?
- Doet een bovenliggende partij actief mee in het proces waardoor er energie in het netwerk blijft?

Structuren

- Welke visie of beeld heeft u van de invoering van de participatiewet en de maatregelen die er moeten genomen worden om hiertoe te komen?
- Welke waarden denkt u dat hieraan ten grondslag liggen, vanuit uw organisatie?
- Welke regels geven hier uiting aan?
- Worden deze gedragen door de andere actoren?

Afsluiting

- Dit was het wat betreft mijn input. Heeft u nog vragen?
- Ik zal u op de hoogte stellen van de uitkomsten
- Geanonimiseerde verwerking.
- Terugkoppeling van de resultaten



Bijlage B: Coderingsschema

Coderingsschema Onderzoek	
Netwerk	Relatief stabiele horizontale relaties Verbonden, maar autonome actoren Interacteren door onderhandeling Relatief geïnstitutionaliseerde gemeenschap Zelfregulerend binnen grenzen gesteld door externe partijen Bijdrage leveren aan publieke zaak
Vertrouwen	Stabiele perceptie van intenties van anderen Verwachting afwijzen opportunistisch gedrag Onzekerheid handelen anderen, die vertrouwen overbrugt Vertrouwen in: Individu/Arrangementen/Institutie Vertrouwen op basis van: Competence-based/Goodwill/Cognition-based/Affect-based
Metagovernance	Policy and resource framing Institutional design Network facilitation Network participation
Compatibele structuren	Cognitief Normatief Regulatief

Bijlage C: Respondentenlijst

Nr	Respondent	Relevantie	Datum	Duur	Pagina's
1	<i>Rob van der Sluijs</i>	<i>Lid Robbeneiland Zwijndrecht</i>	<i>30 april 2014</i>	<i>1:05:54</i>	<i>15</i>
2	<i>Gerard van Andel</i>	<i>Lid Robbeneiland Alblasterdam</i>	<i>30 april 2014</i>	<i>52:32</i>	<i>15</i>
3	<i>Rob Zuidinga</i>	<i>Lid Robbeneiland Sliedrecht</i>	<i>1 mei 2014</i>	<i>1:06:57</i>	<i>18</i>
4	<i>Joey Reedijk</i>	<i>Regionaal Expert Lokale Sturing Verbonden Partijen</i>	<i>1 mei 2014</i>	<i>46:32</i>	<i>15</i>
5	<i>Femke Timmermans</i>	<i>Lid Robbeneiland Hendrik-Ido-Ambacht</i>	<i>6 mei 2014</i>	<i>43:56</i>	<i>13</i>
6	<i>Joost Leemans</i>	<i>Lid Robbeneiland Dordrecht</i>	<i>7 mei 2014</i>	<i>50:54</i>	<i>12</i>
7	<i>Rob Kok</i>	<i>Lid Robbeneiland Papendrecht</i>	<i>7 mei 2014</i>	<i>1:05:59</i>	<i>17</i>
8	<i>Michiel van der Vlies</i>	<i>Wethouder Sociaal Hendrik-Ido-Ambacht</i>	<i>12 mei 2014</i>	<i>45:02</i>	<i>12</i>
9	<i>André Flach</i>	<i>Wethouder Financiën H.I.A. / lid DSB/ lid AB DW</i>	<i>14 mei 2014</i>	<i>24:38</i>	<i>9</i>
10	<i>Yvonne Biesbaar</i>	<i>Directeur Sociale Dienst Drechtsteden/ lid ASG</i>	<i>12 juni 2014</i>	<i>1:03:07</i>	<i>17</i>
11	<i>Joop Hylkema</i>	<i>Waarnemend directeur Drechtwerk/ lid ASG</i>	<i>16 juni 2014</i>	<i>46:42</i>	<i>14</i>
12	<i>Hans Tanis</i>	<i>Wethouder Sliedrecht en lid DSB/ lid BSG</i>	<i>18 juni 2014</i>	<i>43:29</i>	<i>14</i>
13	<i>Karel Willems</i>	<i>Projectleider Invechting GR Drechtwerk in GRD</i>	<i>26 juni 2014</i>	<i>36:44</i>	<i>12</i>
14	<i>Bert van de Burgt</i>	<i>Wethouder Dordt/ lid DSB/ lid BSG / lid AB DW</i>	<i>30 juni 2014</i>	<i>24:12</i>	<i>7</i>
15	<i>Marcel van Bijnen</i>	<i>Gemeentesecretaris GR Drechtsteden / lid ASG</i>	<i>15 juli 2014</i>	<i>46:41</i>	<i>14</i>
	<i>13 heren, 2 dames</i>	<i>Interessante functies</i>	<i>12 dagen</i>	<i>12:04:02</i>	<i>215</i>
<p><i>DSB = Drechtstedenbestuur</i> <i>AB DW = Algemeen Bestuur Drechtwerk</i> <i>ASG = Ambtelijke Stuurgroep</i> <i>BSG = Bestuurlijke stuurgroep</i> <i>GRD = Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden</i></p>					



Bijlage D: Uitleg citaat

Dat de Drechtsteden in essentie net zo spannend zijn als ook maar één aflevering van House of Cards, zou ik persoonlijk niet direct zeggen. Een van de geïnterviewden, om preciezer te zijn: een Rob, vond echter van wel. Of er net zulke intriges, affaires en moorden plaatsvinden in de Drechtsteden, kan ik uit mijn ervaringen niet zeggen. Dat er meer plaatsvindt dan dat je van de buitenkant zou verwachten, dat heb ik wel degelijk ondervonden. Natuurlijk is Francis Underwood, die begint als *majority whip* van de Democraten wel wat machtiger dan een Rob, ambtenaar sociale zaken in een van de Drechtsteden, maar dit belet de Robben niet van dezelfde tactieken als de door Kevin Spacey gespeelde machtswellusteling. Het strategisch bewandelen van verschillende paden van besluitvorming, mensen persoonlijk aanspreken en voorafgaand aan vergaderingen onderling al afspraken maken zijn voor zowel Francis Underwood als een willekeurige Rob een alledaagse bezigheid. Hoe beïnvloed ik zo effectief mogelijk? Misschien wel door een bordje met “Verboden Toegang”. “It begs you to walk through that door.”



