

VAN CONFLICT NAAR SUCCES

Het voorbereidings- en besluitvormingsproces van de
Gemeenschappelijk Regeling Samenwerking De Bevelanden
bekeken vanuit de netwerkliteratuur

Opleiding

Avondprogramma Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam

Jaar

Masterprogramma 2014 – 2015

Auteur

Frank Davidse
403164

Begeleider (eerste lezer)

prof. dr. J. (Jurian) Edelenbos

Tweede lezer

dr. F.B.L. (Frans-Bauke) van der Meer

Definitieve versie

18 januari 2016

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	4
HOOFDSTUK 1: INLEIDING EN VRAAGSTELLING	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Casus	5
1.3 Doelstelling	7
1.4 Centrale vraag	8
1.5 Relevantie van het onderzoek.....	8
HOOFDSTUK 2: THEORETISCH KADER	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Een complexe samenleving met complexe problemen.....	9
2.3 Netwerken.....	12
2.4 Actoren	13
2.4.1 Positie	14
2.4.2 Percepties	16
2.4.3 Strategieën	17
2.4.4 Vertrouwen	18
2.5 Het proces: van probleem naar oplossing	22
2.5.1 Beleidsspellen, arena's en speltypes	22
2.5.2 Interacties in het netwerk.....	24
2.5.3 Regels van het netwerk	25
2.5.4 Netwerkmanagement	28
2.6 Uitkomsten.....	28
2.7 Conceptueel model	29
HOOFDSTUK 3: OPERATIONALISERING	34
3.1 Actoren	34
3.2 Posities	34
3.3 Percepties.....	35
3.4 Strategieën	37
3.5 Vertrouwen	37
3.6 Interacties in een netwerk	38
3.7 Uitkomst.....	39
HOOFDSTUK 4: METHODE VAN ONDERZOEK	41
4.1 Kernbeslissingen.....	41

4.2 Onderzoeksstrategie	41
4.3 Onderzoekspopulatie	42
4.4 Validiteit en betrouwbaarheid	42
HOOFDSTUK 5: ANALYSE.....	44
5.1 De casus in chronologische volgorde.....	44
5.2 Actoren en uitkomst	48
5.3 Posities	49
5.3.1 Grootte	49
5.3.2 Financiële positie.....	50
5.3.3 Kennis/deskundigheid	50
5.3.4 Conclusie	51
5.4 Percepties.....	51
5.4.1 Beelden over het probleem.....	51
5.4.2 Beelden over de gewenste oplossing	52
5.4.3 Beelden over de omgeving	54
5.5 Strategieën	54
5.6 Vertrouwen	56
5.7 Interacties in het netwerk	59
5.7.1 Variëteit aan communicatie-acties	59
5.7.2 Wijze van onderlinge communicatie.....	61
5.8 Integrale analyse.....	63
6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	65
6.1 Betrokken actoren.....	65
6.2 Factoren uit de netwerkliteratuur.....	65
6.3 Aanwezige factoren in de casus.....	67
6.4 Verklaring succes.....	70
6.5 Conclusies	70
6.5 Aanbevelingen	73
LITERATUURLIJST.....	75
BIJLAGE 1: INTERVIEWHANDLEIDING ALGEMEEN	76
BIJLAGE 2: INTERVIEWHANDLEIDING MR. A.J. TE VELDHUIS	81
BIJLAGE 3: LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	85

VOORWOORD

Al tijdens mijn eerste baan in gemeenteland bij Schouwen-Duiveland sprak ik met mijn toenmalig afdelingshoofd Gertjan Benou over het starten van een universitaire studie. Zo'n 5 jaar later, reeds gehuwd, vader van twee kinderen en werkzaam bij de gemeente Borsele, ben ik gestart met de avondopleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Deze scriptie is het eindresultaat hiervan.

In mijn tijd bij de gemeente Borsele werden alle medewerkers regelmatig op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen rondom de beoogde samenwerking tussen de vijf Bevelandse gemeenten Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal op het gebied van bedrijfsvoering en Werk, Inkomen en Zorg (WIZ). De samenwerking kwam niet zonder slag of stoot tot stand. Het heeft mij dan ook positief verrast dat het uiteindelijk gelukt is om de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking De Bevelanden, de organisatie waar ik inmiddels zelf werkzaam ben, operationeel te krijgen. Daarom heb ik besloten onderzoek te doen naar de succesfactoren van dit voorbereidings- en besluitvormingsproces.

Deze studie volgen en afronden had ik niet zonder mijn vrouw Chantal gekund. Twee jaar lang twee avonden in de week alleen eten met Fem en Dani, ze alleen douchen, ze alleen op bed leggen, de avonden alleen doorbrengen en er daarnaast ook nog voor zorgen dat ik op zondagochtend rustig thuis kon studeren door met de kinderen erop uit te gaan. Ik heb er bewondering voor. Bedankt!

Tevens wil ik mijn vader en moeder bedanken. Mijn moeder voor de algemene ondersteuning, zoals de succeswensingen voor ieder tentamen dat ik had en de belangstelling nadien. Mijn vader voor het filosoferen over bestuurskundige vraagstukken.

Vervolgens wil ik prof. dr. Jurian Edelenbos bedanken voor de goede begeleiding bij de totstandkoming van deze scriptie en met name voor de heldere, bruikbare feedback als ik in concept weer een deel van de scriptie had doorgestuurd. Ook wil ik dr. Frans-Bauke van der Meer bedanken voor het invullen van de rol als tweede lezer.

Uiteraard wil ik de geïnterviewde personen bedanken voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Als laatste wil ik Coen en Sander bedanken voor het vermaak op de radio, toentertijd bij 3FM, op de heenreis van Heinkenszand naar Rotterdam en met name Leonard Cohen en Frank Boeijen voor de goede cd's die mij op de terugweg naar Goes veel luistergenot hebben geboden.

Frank Davidse

HOOFDSTUK 1: INLEIDING EN VRAAGSTELLING

1.1 Inleiding

Gemeenten werken om allerlei redenen met elkaar samen. Omdat ze gezamenlijke opgaven hebben, om meer kennis en kunde te kunnen delen en soms ook om er samen financieel beter van te worden. Samenwerking versterkt de bestuurskracht van gemeenten, aldus Plasterk (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en mevrouw Jorritsma-Lebbink (voormalig voorzitter Vereniging van Nederlandse Gemeenten) in de Handreiking voor toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen (2013).

In de netwerkliteratuur wordt het bovenstaande bevestigd. Castells (2000) stelt dat we leven in een netwerksamenleving. Volgens Koppenjan & Klijn (2004, p. 3) zoeken organisaties met verschillende achtergronden elkaar op bij de uitvoering van werkzaamheden en het oplossen van problemen. Dit is zelden vrijblijvend. Deze organisaties willen namelijk iets van elkaar. Ze kunnen niet langer hun taken alleen uitvoeren, of ze nu willen of niet. Problemen kunnen niet meer opgelost worden door de organisatie alleen.

Echter, samenwerkingsverbanden komen niet vanzelf tot stand. Voorbereidings- en besluitvormingsprocessen zijn soms jarenlange trajecten van vallen en opstaan. Verschillen in probleem- en oplossingspercepties, tegengestelde strategieën en onvoldoende vertrouwen tussen actoren kunnen hier allemaal aan ten grondslag liggen. Hieronder staat een dergelijk lang traject beschreven. Het gaat om de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking De Bevelanden. Tussen de eerste gesprekken en het uiteindelijk operationeel worden van de gemeenschappelijk regeling heeft een periode van zo'n zes jaar gezeten. Er kan gesproken worden van een lang en moeizaam traject, maar we zouden ook kunnen spreken van een lang, maar succesvol traject. Eerdere pogingen tot verregaande samenwerking tussen gemeenten binnen de regio De Bevelanden mislukten namelijk. Tevens kan worden opgemerkt dat gemeentelijke samenwerking binnen de andere regio's in Zeeland nog veel moeilijker van de grond komt. Men spreekt ook wel over de 'Zeeuwse ziekte'.

1.2 Casus

Tijdens een bijeenkomst van burgemeesters en gemeentesecretarissen van de vijf Bevelandse gemeenten Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal op 24 februari 2009 werd afgesproken dat ze op een ongedwongen manier zouden gaan onderzoeken of er vormen van samenwerking tussen de Bevelandse gemeenten mogelijk zouden zijn waar alle gemeenten baat bij zouden hebben. Uitgesproken werd dat de

gemeenten op korte termijn het meeste zouden hebben aan samenwerking op het terrein van de bedrijfsvoering.

Niet veel later ondertekenden de burgemeesters en secretarissen van deze vijf Bevelandse gemeenten een intentieverklaring. Alle partijen verklaarden dat ze op proactieve wijze mee zouden werken aan het ontwikkelen van vormen van (verregaande) samenwerking tussen partijen op verschillende terreinen, zoals ICT, Personeel & Organisatie en Sociale Zaken. De eerste officiële stap richting samenwerking was dus gezet.

Eind 2010 hebben de colleges van burgemeesters en wethouders van de vijf Bevelandse gemeenten het voornemen uitgesproken om te komen tot de vaststelling van een gemeenschappelijke regeling die de samenwerking op diverse uitvoerende taakvelden zou gaan regelen. Niet veel later verleenden de betrokken gemeenteraden formeel toestemming voor het aangaan van de gemeenschappelijke regeling.

Wat volgde was een lange, roerige periode. Eerst zeiden de gemeenten Borsele en Reimerswaal het vertrouwen op in de samenwerking met de gemeente Goes in de gemeenschappelijke regeling. Een lijmpoging leidde tot een doorstart. Vervolgens kwam Borsele tot het inzicht dat het samenwerkingsverband te hard van stapel liep. Borsele liet weten dat men voorlopig alleen wilde samenwerken op het gebied van ICT. De andere gemeenten besloten niet op het verzoek van Borsele in te gaan en op de gekozen weg – dus met een ‘totaalpakket’ – door te gaan met het invullen van de gemeenschappelijke regeling. Correspondentie over en weer en besprekingen volgden. Standpunten werden uitgewisseld, visies werden gedeeld en uiteindelijk werd geconcludeerd dat er voldoende ruimte was om de verschillen in inzicht over de totstandkoming en verdere inrichting van het samenwerkingsverband met elkaar te overbruggen. De vier gemeenten besloten dat de gemeente Borsele onder voorwaarden weer deel kon nemen aan de gemeenschappelijke regeling. In december 2012 besloot de gemeente Borsele om alsnog deel te nemen aan de samenwerking.

Begin 2013 werd de tekst van de gemeenschappelijke regeling als voorgenomen besluit door de vijf colleges van burgemeester en wethouders vastgesteld. Na positief advies van de ondernemingsraden en het Bevelands OR Platform hebben de vijf individuele colleges van burgemeester en wethouders op 21 mei 2013 het voorgenomen besluit een definitief karakter gegeven. Op 17 juni 2013 is de tekst van de gemeenschappelijke regeling namens deze vijf colleges ondertekend. De gemeenschappelijke regeling was een formeel feit!

Wat volgde is een traject waarin diverse zaken geregeld moesten worden, zoals het opstellen/vaststellen van standaard dienstverleningsovereenkomsten, diverse reglementen van orde, een klachtenregeling, een sociaal statuut en een arbeidsvoorwaardenpakket en het doorlopen van plaatsingsprocedures.

Per 1 januari 2015 is de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking De Bevelanden (hierna: de GR) operationeel geworden. De vijf Bevelandse gemeenten Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal hebben een flink aantal bedrijfsvoeringstaken op het gebied van ICT, P&O/salarisadministratie en Werk, Inkomen en Zorg (WIZ) in de GR ondergebracht. In totaal zijn er sinds 1 januari 2015 ongeveer 140 medewerkers in deze nieuwe organisatie werkzaam.

Zoals beschreven is aan het operationeel worden van de GR een lange periode van voorbereiding voorafgegaan. Reeds in 2009 werd een start gemaakt met de eerste voorbereidingen. In het verleden zijn ook pogingen gedaan om tot verregaande samenwerking te komen tussen gemeenten binnen de Bevelanden/Oosterschelderegio¹. Inmiddels al weer zo'n 20 jaar geleden is bijvoorbeeld onder aanvoering van de gemeente Goes sprake geweest van de intergemeentelijke samenwerking Oosterschelderegio (ISOR). Deze samenwerking was gebaseerd op een convenant en is een stille dood gestorven. Het REIK – een samenwerkingsverband tussen gemeente Reimerswaal en gemeente Kapelle op het gebied van milieu en handhaving – is even van de grond gekomen, maar ook al snel weer gestrand. Zo zijn er nog meer voorbeelden te noemen van eerdere pogingen tot gemeentelijke samenwerking die niet tot volle wasdom zijn gekomen.

In tegenstelling tot bovenstaande voorgenomen samenwerkingsverbanden, is het voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR dus wel succesvol geweest: de GR is namelijk per 1 januari 2015 operationeel geworden. De vraag is of wij dit kunnen duiden. Hoe is de samenwerking tijdens dit voorbereidings- en besluitvormingsproces verlopen? Welke (succes)factoren hebben hierbij een rol gespeeld?

1.3 Doelstelling

Doel van mijn onderzoek is exploreren welke factoren doorslaggevend van invloed zijn geweest op het succesvolle voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR, door het houden van interviews met een selectie van de betrokken burgemeesters, wethouders, secretarissen, leden van ondernemingsraden en overige ambtenaren van de vijf betrokken

¹ De Oosterschelderegio bestaat uit de vijf Bevelandse gemeenten samen met de gemeente Schouwen-Duiveland en de gemeente Tholen.

gemeenten en de bemiddelaar die tijdens het voorbereidings- en besluitvormingsproces een rol heeft vervuld.

1.4 Centrale vraag

Om bovenstaande doelstelling te behalen, heb ik de volgende centrale vraag geformuleerd:

Welke factoren zijn doorslaggevend van invloed geweest op het succesvolle voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR?

Deelvragen

- Welke actoren zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van de GR?
- Welke factoren spelen een rol bij de totstandkoming van samenwerkingsbesluiten volgens de netwerkliteratuur?
- Welke factoren komen op welke wijze terug in de casus?
- Welke factoren verklaren het succesvolle voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR?
- Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden voor het voortzetten van de samenwerking?

1.5 Relevantie van het onderzoek

Werken in netwerken zoals gemeenschappelijke regelingen is nog steeds een 'hot item'. Veel gemeenten nemen deel aan een gemeenschappelijke regeling of zijn bezig met de voorbereidingen hiervoor.

Het simpelweg gemeenten bij elkaar zetten die gezamenlijk een resultaat moeten neerzetten, betekent niet dat er automatisch een succesvol netwerk ontstaat. Voordat een gemeenschappelijke regeling operationeel wordt, moeten de gemeenten een proces doorlopen waarin gezamenlijk vele (belangrijke) beslissingen genomen moeten worden. Op welke gebieden gaan we samenwerken? Alleen op uitvoerende taken of ook op beleidstaken? Waar gaan we huisvesten? Dit is een kleine greep uit de vragen die in het voorbereidingsproces naar voren komen. Uit de netwerkliteratuur blijkt wel welke factoren van invloed zijn op netwerken, maar niet welke doorslaggevend zijn voor het succesvol afronden van een voorbereidings- en besluitvormingsproces rondom een gemeenschappelijke regeling. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek bestaat dus uit het ontwikkelen van een theoretisch concept voor doorslaggevende factoren binnen een netwerk bij de voorbereiding en totstandkoming van een gemeenschappelijke regeling.

HOOFDSTUK 2: THEORETISCH KADER

2.1 Inleiding

Organisaties bestaan niet in isolement, maar maken altijd deel uit van een maatschappelijke context. Die maatschappelijke context kan worden opgevat als de omgeving waarin organisaties opereren (Klijn & Van Twist, 2008, p. 38). Castells (2000) stelt dat we leven in een netwerksamenleving. Organisaties met verschillende achtergronden zoeken elkaar op bij de uitvoering van werkzaamheden en het oplossen van problemen. Dit is zelden vrijblijvend. Deze organisaties willen namelijk iets van elkaar. Ze kunnen niet langer hun taken alleen uitvoeren, of ze nu willen of niet. Problemen kunnen niet meer opgelost worden door de organisatie alleen. Hierdoor heeft hiërarchie als organisatieprincipe aan betekenis verloren. Horizontale netwerken vervangen hiërarchieën (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 3). Maar waarom kunnen problemen niet meer opgelost worden door de organisaties alleen, hoe komt samenwerking tot stand en welke factoren spelen daarbij een rol? In dit theoretisch kader geven we antwoord op deze vragen. Gezien de onderzoeksachtergrond blijft dit theoretisch kader wel beperkt tot samenwerking binnen een bestuurlijk netwerk.

2.2 Een complexe samenleving met complexe problemen

Volgens Koppenjan & Klijn (2004, p. 3-5) heeft een aantal ontwikkelingen ervoor gezorgd dat er sprake is van een complexe samenleving. Kort weergegeven gaat het om het volgende:

- Toegenomen verwevenheid: Door toegenomen specialisatie en dynamiek in kennis en productontwikkeling, zijn grotere afhankelijkheden gecreëerd tussen organisaties. Overheden zijn in toenemende mate afhankelijk van de kennis, het gezag en de middelen van andere partijen – zowel binnen als buiten de overheid – voor het bereiken van hun doelen.
- Globalisering: Private organisaties opereren in toenemende mate wereldwijd, oftewel de grenzen vervagen.
- Turbulente omgevingen: De omgeving laat organisaties niet met rust. Organisaties kunnen hun omgeving daarom niet negeren. Het is de omgeving die roept om toenemende aandacht. De strategieën van belangengroepen, het lekken van beleidsnota's en de altijd aanwezige media maken het onmogelijk voor de overheid om zich terug te trekken van deze maatschappelijke invloeden met een beroep op het algemeen belang of het primaat van de politiek.
- Pluriformiteit van waarden: De maatschappij bestaat uit verschillende organisatienetwerken en subculturen met ieder hun eigen normen en waarden. Visies over wat het algemeen belang is, worden minder vaak gedeeld dan vroeger het geval

was. Het is dus te gemakkelijk om te zeggen dat alleen de overheid het algemeen belang vertegenwoordigt.

- Horizontale relaties: Overheden kunnen niet automatisch meer rekenen op medewerking van bedrijven, burgers of andere overheden aan hun beleid. Relaties worden meer bedrijfsmatig. Horizontale relaties vervangen loyaliteiten en gezaghebbende relaties. Er is een transformatie van een gezaghebbende overheid naar een onderhandelingsamenleving.
- Nieuwe onzekerheden en risico's: De ontwikkelingen op het gebied van technologie en wetenschappelijk onderzoek hebben niet geleid tot het verminderen van technologische onzekerheden. De toepassing van nieuwe wetenschappelijke inzichten en nieuwe technologieën zorgt niet alleen voor nieuwe mogelijkheden bij het oplossen van problemen en het nastreven van welvaart, maar creëert ook nieuwe problemen, nieuwe risico's en nieuwe onzekerheden.

Problemen zijn moeilijker oplosbaar door de complexer geworden samenleving. Een probleem kan worden omschreven als een discrepantie tussen een maatstaf (een beginsel, een norm of een doel) en een voorstelling van de bestaande of een te verwachten situatie (Hoogerwerf, 1989, p. 3; Bekkers, 2007, p. 120). Volgens Koppenjan & Klijn, (2004, p. 29) wordt een situatie als een probleem gezien als we dit zo waarnemen en ervaren: er moet een verschil zijn tussen een bestaande of verwachte situatie en een gewenste situatie. In het dagelijks taalgebruik wordt aan het woord 'probleem' vaak een negatieve lading gegeven, maar volgens de definitie van Koppenjan & Klijn hoeft dit niet per definitie zo te zijn. Het kan ook gaan om een gewenst resultaat dat een partij, vanuit de eigen doelstelling, wil bereiken.

Op grond van de invalshoeken 'zekerheid van kennis' versus 'consensus over maatstaven' komt Hoppe (in Bekkers, 2012, p. 121) tot de in tabel 2.1 weergegeven typologie van problemen:

Consensus over maatstaven	Zekerheid over kennis	
	Hoog	Laag
Hoog	Getemde problemen	(On)tembare wetenschappelijke problemen
Laag	(On)tembare ethische problemen	Ongetemde politieke problemen

Tabel 2.1: Soorten problemen

Bij getemde problemen gaat het om problemen waarvan we weten hoe deze in elkaar steken (Hoppe in Bekkers, 2012, p. 122). Tot op zekere hoogte is een theorie voorhanden, op grond waarvan we inzicht hebben in de oorzaak-gevolg- en doel-middelrelaties (Bekkers, 2012, p. 121). In het geval van (on)tembare wetenschappelijke problemen bestaat er discussie over de kwaliteit van kennis die wordt ingebracht. Partijen zijn het wel eens over de maatstaven die moeten worden gehanteerd en de wenselijkheid van overheidsoptreden, ook al is de kennis die nodig is over de vraag hoe op te treden, nog onvolledig (Hoppe in Bekkers, 2012, p. 121). Bij (on)tembare ethische problemen delen partijen dezelfde kennis over een probleem en accepteren deze kennis ook als geldig en betrouwbaar, maar ze verschillen van mening over de vraag welke waarden in acht moeten worden genomen indien een overheid zou besluiten om – al dan niet – te interveniëren (Bekkers, 2012, p. 123). Tot slot zijn er de ongetemde politieke problemen, ook wel wicked problems genoemd (Rittel & Webber en Hoppe in Bekkers, 2012, p. 123). Volgens Bekkers ontbreken in dit geval ten eerste eenduidige morele maatstaven en de kennis over mogelijke oorzaken, mogelijke interventies en mogelijke effecten vertoont een tweede fundamentele lacune.

Volgens Koppenjan & Klijn (2004, p. 1) zorgt de toenemende complexiteit van problemen ervoor dat er steeds meer arena's van interacties ontstaan: actoren worden gedwongen om te werken in het kader van strategische games en netwerken die nieuw voor hen zijn en waarin hun standaard operationele procedures niet langer meer toereikend zijn. Castells (2000) beschrijft een dubbele ontwikkeling: Door de ontwikkeling van specialisatie, professionalisering, decentralisatie, individualisering en informatisering ontstaan steeds meer plaatsen in de samenleving waar mensen, groepen en organisaties belangrijke beslissingen nemen. Hierdoor is sprake van een toenemende fragmentatie. Tegelijkertijd beschikken deze lokale besluitnemers slechts over beperkte middelen en worden ze beïnvloed door de beslissingen van anderen. De wederzijdse afhankelijkheid tussen lokale en centrale partijen vergroot. Horizontale relaties worden dus gevormd: netwerken. Als gevolg van deze paradoxale ontwikkeling van toenemende fragmentatie enerzijds en toenemende afhankelijkheid anderzijds bestaat de maatschappij steeds meer uit een web van netwerken (Castells, 2000). Die wederzijdse afhankelijkheid is waar Plasterk en Jorritsma in de Handreiking voor toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen (2013) naar mijn mening op doelden toe ze stelden dat gemeenten om allerlei redenen met elkaar samenwerken: omdat ze gezamenlijke opgaven hebben, om meer kennis en kunde te kunnen delen en soms ook om er samen financieel beter van te worden. De gedachtegang is dat samenwerking de bestuurskracht versterkt. Ook dit is dus een reden waarom er steeds meer netwerken ontstaan. Het gaat dan om het oplossen van problemen volgens de definitie van een probleem zoals Koppenjan & Klijn deze eraan gegeven hebben. De

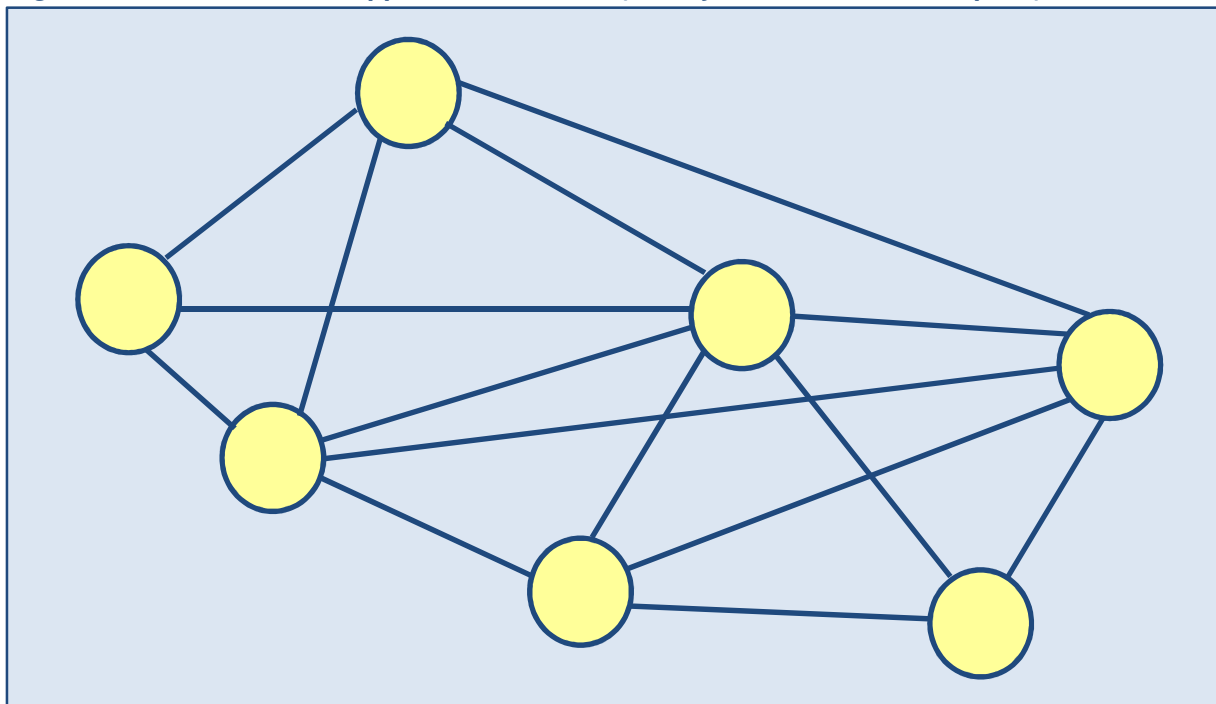
netwerkliteratuur is hierdoor in mijn beleving dus niet alleen van toepassing bij het oplossen van ongetemde politieke problemen.

2.3 Netwerken

In het voorgaande wordt steeds gesproken over netwerken, maar wat is een netwerk nu eigenlijk?

Koppenjan & Klijn (2004, p. 64 en 65) definiëren netwerken als min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, welke gevormd worden rond beleidsproblemen en/of clusters van middelen die zich vormen, in stand houden of veranderen door een serie van spellen. Grafisch kunnen we ons een netwerk voorstellen als een verzameling van knooppunten met relaties daartussen (Klijn & Van Twist, 2008, p. 39). In figuur 2.1 staat dit uitgebeeld.

Figuur 2.1: Netwerken: knooppunten en relaties (uit Klijn & Van Twist, 2008, p. 39)



Netwerken onderscheiden zich van hiërarchisch georiënteerde structuren. Zoals eerder gesteld, heeft hiërarchie als organisatieprincipe aan betekenis verloren en vervangen horizontale netwerken deze hiërarchieën. Het onderscheid tussen hiërarchieën en netwerken kan inzichtelijk worden gemaakt door de kenmerken van beide principes tegenover elkaar te plaatsen. In tabel 2.2 wordt dit weergegeven.

Hiërarchie	Netwerk
Uniformiteit	Pluriformiteit
Eenzijdige afhankelijkheden	Wederzijdse afhankelijkheden
Openheid/ontvankelijkheid voor hiërarchische signalen	Geslotenheid voor hiërarchische signalen
Stabiliteit	Dynamiek

Tabel 2.2: Kenmerken hiërarchie en netwerk (uit De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2011, p. 18)

Een hiërarchiemodel suggereert overzicht en beheersing volgens De Bruijn & Ten Heuvelhof (2011, p. 16). Een eerste aanname is dat er een zekere uniformiteit tussen organisaties bestaat. Een tweede aanname is dat actoren relaties van boven- en onderschikking kennen, waarbij wordt aangenomen dat deze relaties niet alleen een formeel gegeven zijn, maar zich ook in de werkelijkheid manifesteren. Een derde aanname is dat actoren openstaan voor interventies van een leidinggevende actor. Ten slotte is een aanname dat deze hiërarchische structuur redelijk stabiel is (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2011, p. 16 en 17).

Netwerken kenmerken zich juist door veel pluriformiteit en variëteit: veel verschillende actoren, producten, belangen, enzovoort. De actoren die samen een netwerk vormen, kennen ook weer onderlinge verschillen. Deze verschillen kunnen betrekking hebben op de omvang, de machtsmiddelen, de omgeving van een organisatie, enzovoort. De actoren die samen een netwerk vormen, zijn van elkaar afhankelijk. Er is dus sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Wie denkt in een netwerk anderen door interventies te kunnen beïnvloeden, vooronderstelt dat anderen gevoelig zijn voor deze interventies. Dit blijkt echter vaak niet het geval te zijn. Actoren stellen zich vaak gesloten op en blijken dus niet per definitie gevoelig voor interventies van buiten te zijn. Zij merken de interventie niet op of verzetten zich ertegen. Het laatste kenmerk is dat de posities van actoren in een netwerk voortdurend wisselen. Er is dus sprake van dynamiek. Een actor die in het verleden een onbelangrijke rol speelde in het netwerk, kan plotseling een belangrijke positie innemen en voor anderen van cruciaal belang zijn (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2011, p. 18-20).

2.4 Actoren

Inmiddels is een aantal keer de term 'actor' gevallen. Maar wie of wat zijn die actoren?

Actoren vormen de knooppunten in een netwerk en zijn analytisch te onderscheiden eenheden, waarvan het belangrijkste kenmerk is dat ze zich als een handelende partij in de dynamiek van een netwerk opstellen (Klijn & Van Twist, 2008, p. 39). Koppenjan en Klijn (2004, p. 45 en 139) geven een uitgebreidere definitie. Zij stellen dat een actor een individu,

groep of organisatie uit het private of publieke domein kan zijn die actie onderneemt met het oog op een probleemsituatie.

De praktische keuze ten aanzien van de vraag welke actoren dienen te worden onderscheiden in een netwerk, hangt af van welke handelende eenheden in een concrete casus te onderkennen zijn (Klijn & Van Twist, 2008, p. 46). Aangezien we in onderhavige casus te maken hebben met gemeenten, neem ik 'de gemeente' als voorbeeld voor mijn verdere uitleg. Een gemeente kan worden aangemerkt als één actor binnen een netwerk. Echter, dit is een simplificatie, want een gemeente is opgebouwd uit meerdere onderdelen. Er kan bijvoorbeeld ook voor gekozen worden om de beleidsverantwoordelijke afdeling als handelende eenheid en dus als actor te benoemen. Zolang er vanuit de gemeente X geen andere eenheden andere (misschien zelfs tegengestelde) opvattingen uiten en initiatieven ondernemen, is er echter niets op tegen om de betreffende afdeling aan te duiden als gemeente X. Als dit wel het geval is, moeten de afzonderlijke eenheden ook als afzonderlijke actoren worden beschouwd. Volgens Klijn & Van Twist (2008, p. 47) kunnen de relevante actoren rondom een probleem met onderstaande checklist worden geïdentificeerd:

- Bronafhankelijkheid: Welke actoren beschikken over middelen die onmisbaar zijn voor de realisatie van doelen?
- Hindermacht: Welke actoren kunnen de besluitvorming vertragen of blokkeren?
- Realisatiemacht: Welke actoren moeten politieke steun verlenen en kunnen beslissen om een bepaald doel te realiseren?
- Belanghebbenden: Welke actoren worden in hun belang geraakt door de uitkomsten van een besluitvormingsproces en op wie richt het proces zich?
- Inzichtverrijking: Welke actoren kunnen bijdragen aan de verrijking van kennis, inzichten en ideeën over het probleem en de oplossingen?

Door het beantwoorden van deze vragen ontstaat een overzicht van de relevante actoren rondom een probleem.

2.4.1 Positie

Koppenjan en Klijn (2004, p. 10) beschrijven dat het uitgangspunt van de netwerkbenadering is dat de actoren onderling afhankelijk zijn voor het behalen van hun doelen. De actoren zijn dus met elkaar verbonden door wederzijdse afhankelijkheid. Actoren kunnen hun doelen niet behalen zonder de middelen waarover andere actoren beschikken. Middelen omvatten het hele scala van formele en informele middelen die partijen bezitten om hun doelstellingen te bereiken. Dit kunnen onder meer formele bevoegdheden zijn zoals beslissingsbevoegdheid, ook duidelijk herkenbare hulpbronnen zoals geld, organisatie, mankracht, maar ook minder

tastbare hulpbronnen zoals autoriteit, legitimiteit, strategisch vermogen, mobilisatiemacht en dergelijke (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 46 en 47). De mate van afhankelijkheid van een actor kan bepaald worden door de middelen waarover de actor beschikt en wat deze middelen betekenen voor andere actoren (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 144). Het belang en de vervangbaarheid van de middelen bepalen dus de afhankelijkheidsrelaties. In tabel 2.3 staat dit weergegeven.

Belang van het middel	Vervangbaarheid van het middel	
	Hoog	Laag
Groot	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
Klein	Onafhankelijkheid	Lage afhankelijkheid

Tabel 2.3: Typologie van afhankelijkheidsrelaties tussen actoren (uit Koppenjan & Klijn, 2004, p. 47)

De posities van actoren binnen een netwerk worden dus bepaald door de mate waarin andere actoren afhankelijk van hen zijn. Wederzijdse afhankelijkheid hoeft dus niet altijd gelijk verdeeld te zijn tussen actoren. Het kan zijn dat actor A meer afhankelijk is van actor B dan vice versa (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 47). Zoals reeds eerder beschreven is er wel sprake van dynamiek. Posities van actoren in een netwerk wisselen voortdurend. Een actor die in het verleden een onbelangrijke rol speelde in het netwerk, kan plotseling een belangrijke positie innemen en voor anderen van cruciaal belang zijn (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2011, p. 18-20).

Deze wederzijdse afhankelijkheid, ook wel interdependentie genoemd, levert voor een interveniërende actor een aantal kansen op. Wederzijdse afhankelijkheid betekent dat actoren op bepaalde momenten afhankelijk kunnen zijn van een interveniërende actor. Dit biedt een kans voor de interveniërende actor om deze afhankelijkheid te benutten. Een tweede kans van wederzijdse afhankelijkheid is dat het actoren dwingt tot gematigd gedrag ten opzichte van elkaar. Actoren zullen zich enigszins coöperatief moeten gedragen, zij komen elkaar immers bij herhaling tegen. Dit soort gedrag kan impliceren dat het voor een actor niet verstandig is een andere actor te negeren of op geen enkele wijze tegemoet te komen. Voor een interveniërende actor levert dit kansen op: anderen weten zich van hem afhankelijk en zullen dus ten minste voor een deel aan zijn wensen tegemoet komen. Bij complexe wederzijdse afhankelijkheid zijn meer ruilmogelijkheden beschikbaar. Dit levert een derde kans op. Ieder onderwerp is in principe een ruilobject. In een multi-actor en multi-issuesituatie zijn dus veel mogelijkheden voor ruil beschikbaar. Deze kunnen een belangrijk smeermiddel zijn voor het verkeer tussen partijen. Een vierde voordeel van wederzijdse

afhankelijkheid is dat ze tot inhoudelijke verrijking van besluitvorming kunnen leiden. Wanneer verschillende actoren met verschillende typen expertise en belangen met elkaar aan tafel zitten, bestaat de kans dat het uiteindelijke besluit dat zij nemen rijker en inhoudsvoller is dan een besluit dat door slechts één partij zou zijn genomen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2011, p. 29 en 30).

We moeten ons volgens Koppenjan & Klijn (2004, p. 47) wel realiseren dat sommige actoren zich niet altijd bewust zijn van hun afhankelijkheid in het netwerk en soms hun eigen mogelijkheden overschatten. Dit is één van de belangrijkste redenen waarom ze niet in staat zijn hun doelen te behalen.

2.4.2 Percepties

Netwerken ontstaan als actoren beseffen dat ze afhankelijk van andere actoren zijn voor het behalen van hun doelen. Als resultaat hiervan bedenken ze strategieën om andere actoren te beïnvloeden. In paragraaf 2.4.3 ga ik hier verder op in. Deze strategieën zijn gebaseerd op percepties. Percepties zijn de beelden die actoren hebben over hun omgeving en de problemen en kansen daarbinnen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 48). Ze kunnen over verschillende onderwerpen gaan, namelijk over:

- Problemen: Actoren hebben verschillende ideeën over de aard van het probleem, maar ook over de urgentie en de betekenis van het probleem.
- Oplossingen: Verschillende actoren stellen vaak verschillende oplossingen voor. In de meeste gevallen heeft dit te maken met de perceptie die actoren hebben over de voor- en nadelen die aan een oplossing vastzitten.
- Andere actoren: Actoren kunnen verschillende percepties hebben over de actoren in hun omgeving. Deze verschillen kunnen gerelateerd worden aan de doelen die ze willen bereiken, de middelen waarover ze beschikken, de strategieën die ze van plan zijn toe te passen, enzovoorts.
- Ontwikkelingen in de omgeving: Actoren kunnen ook erg verschillende percepties hebben over de aard en betekenis van ontwikkelingen in de omgeving.

Percepties hebben een zekere stabiliteit, omdat zij doorgaans geleidelijk worden gevormd op basis van ervaringen die actoren in de loop van de tijd hebben opgedaan. Bovendien zijn ze nauw verbonden met hoe actoren zichzelf, hun omgeving en hun belangen definiëren. Toch kunnen percepties abrupt veranderen, bijvoorbeeld door gebeurtenissen in de omgeving (Cobb & Elder, 1983; Kingdon, 1984; in Koppenjan & Klijn, 2004, p. 48).

Verschillende percepties van actoren, bijvoorbeeld over de aard van het probleem, de gewenste oplossing of de best bruikbare organisatorische regeling om samenwerking te verzekeren, kunnen een groot obstakel vormen voor het bereiken van zinvolle resultaten die alle actoren tevreden stellen (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010, p. 1065). Als actoren niet bereid zijn gedurende het proces hun verschillende percepties te herzien, dan leidt dat tot wat een 'dialogue of the deaf' wordt genoemd (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 33). Actoren praten langs elkaar heen, waardoor het proces in een langdurige impasse kan raken.

2.4.3 Strategieën

Strategieën zijn volgens Koppenjan & Klijn (2004, p. 47) acties of intenties tot acties met als doel:

- (het gedrag van) andere actoren te beïnvloeden;
- de inhoud van de probleemformulering en/of -oplossingen die worden overwogen te beïnvloeden, of;
- de ontwikkeling van een probleemoplossend proces te beïnvloeden.

Zoals eerder beschreven zijn deze strategieën gebaseerd op de percepties die de actoren hebben. Aangezien actoren afhankelijk van elkaar zijn, gebruiken ze strategieën om te proberen het gedrag van andere actoren te beïnvloeden of op z'n minst om te kunnen anticiperen op het gedrag van andere actoren. Ze proberen er zeker van te zijn dat de combinatie van doelen en middelen die ze voor ogen hebben, corresponderen met de beoordeling van de strategieën van andere actoren en de inhoud van het beleidsspel waarin deze strategieën worden gespeeld. Er is sprake van 'bounded rationality': het motief voor strategische acties is het realiseren van de eigen doelen, hoewel de formulering van deze doelen is gebaseerd op percepties, beperkte informatie en niet-rationele elementen als sympathieën en antipathieën, loyaliteiten, regels, enzovoorts (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 48 en 49).

Strategieën hoeven niet noodzakelijk coöperatief te zijn. Het kan aantrekkelijk voor actoren zijn om beleidsspellen te vertragen of zelfs te blokkeren, bijvoorbeeld als blijkt dat het proces volgens een actor niet de goede kant op gaat. Er kunnen verschillende typen strategieën onderscheiden worden (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 49):

- "Go-alone" (eenzame) strategieën: Dit zijn strategieën waarbij de betrokken actor een inhoudelijke oplossing heeft voor een probleem en probeert deze te realiseren, ondanks zijn strategische afhankelijkheden.
- Conflictueuze strategieën: Dit zijn strategieën gericht op het voorkomen of blokkeren van oplossingen of handelingen die als wenselijk worden geacht door een actor.

- Ontwijkende strategieën: Dit zijn strategieën waarbij partijen niet perse weerstand tegen een oplossing hebben, maar een passieve houding aannemen of conflicten vermijden, bijvoorbeeld omdat ze niet geheel geïnteresseerd zijn.
- Samenwerkende strategieën: Dit zijn strategieën waarbij actoren hun wederzijdse afhankelijkheden erkennen en er alles aan doen om andere partijen te interesseren voor hun plannen en dan proberen het meest gunstige resultaat te bereiken in het onderhandelingsproces.
- Faciliterende strategieën: Dit zijn strategieën geïnspireerd door het feit dat samenwerking noodzakelijk is voor het bereiken van een wederzijds voordelige oplossing en gericht op het bij elkaar brengen van partijen, het bemiddelen in conflicten, etc.

Koppenjan & Klijn (2004, p. 51) beschrijven dat het strategisch gedrag van actoren zeer onvoorspelbaar en aan verandering onderhevig is. Dit is zeker het geval als actoren reageren en anticiperen op elkaars gedrag.

2.4.4 Vertrouwen

Eén van de belangrijkste patronen in de percepties van actoren is volgens Koppenjan en Klijn (2004, p. 72) het vertrouwen dat actoren hebben in andere actoren. Vertrouwen in een andere actor betekent volgens Klijn, Edelenbos & Steijn (2010, p. 195) dat men bereid is om een open en kwetsbare positie aan te nemen. Koppenjan en Klijn (2004, p. 72) beschouwen vertrouwen als een (stabiele) perceptie over de intentie van andere actoren. Het vertrouwen in een actor gaat over de verwachting dat andere actoren zich zullen onthouden van opportunistisch gedrag, zelfs wanneer daar wel aanleiding voor zou zijn. Vertrouwen in een netwerk omvat dus het volgende (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 83):

- Een (stabiele) perceptie van actor A over de intenties van actor B: Vertrouwen is een perceptie van een actor en niet een actie of keuze van een actor. Acties en keuzes van een actor kunnen uiteraard wel consequenties hebben voor het vertrouwen of het gebrek daaraan. Vertrouwen als een stabiel patroon hoeft niet wederkerig te zijn. Het is echter onwaarschijnlijk dat niet-wederkerige verwachtingen en het resulterende gedrag daarop lang wordt volgehouden.
- De verwachting van actor A dat actor B geen opportunistisch gedrag zal vertonen, ook al doet zich daar een kans voor: Dit houdt de verwachting van actor A in dat actor B rekening houdt met de belangen van actor A. Het onthouden van opportunistisch gedrag is niet essentieel voor vertrouwen, maar juist dat een actor zich onthoudt van dergelijk gedrag als zich daar een kans voor doet.

- Vertrouwen is gerelateerd aan onzekerheid: Er moet een bepaalde onzekerheid zijn over het gedrag van een partner in toekomstige situaties en de voordelen aangaande hoe een probleem wordt opgelost. Als deze onzekerheid niet bestaat, zou vertrouwen niet noodzakelijk zijn.

Volgens McLain & Hackman (1999) betreft vertrouwen het geloof van een actor dat een andere actor kan en wil handelen in het belang van positieve uitkomsten. 'Kan' refereert aan het vermogen om positieve uitkomsten te bewerkstelligen. Het gaat dan om het geloof in de competenties die nodig zijn om verwachte prestaties te leveren, zoals kennis, vaardigheden en middelen (Nootboom, 2002, p.50). 'Wil' refereert aan het voornemen van de ander om al dan niet acties te ondernemen om positieve uitkomsten te bewerkstelligen.

Vertrouwen en risico zijn twee zijden van dezelfde medaille. Een ander vertrouwen vormt een risico op zich, maar maakt het wel mogelijk om verwachte risico's die inherent aan beslissingen zijn, te verminderen. Kiezen te vertrouwen betekent normaal gesproken dat het risico verbonden aan vertrouwen kleiner ingeschat wordt dan het risico van negatieve uitkomsten, indien de ander niet vertrouwd wordt. Anders gezegd, vertrouwen vereist de inschatting dat de mogelijke positieve uitkomsten het risico van afhankelijkheid en kwetsbaarheid waard zijn. Vanuit dit perspectief zijn de ontwikkeling van vertrouwen en het hebben van vertrouwen rationale onderdelen van besluitvormingsprocessen, en beïnvloeden deze dus de uitkomsten (McLain & Hackman, 1999).

Het proces van het opbouwen van vertrouwen naar succesvolle besluitvorming is een sociaal proces. Percepties van risico, vertrouwen in anderen, en vertrouwen in succes zijn van grote invloed op te nemen besluiten. Het gaat er niet zozeer om wat er gebeurt in relaties tussen actoren, maar meer om hoe het geïnterpreteerd wordt door de betrokkenen (Nootboom, 2002).

Percepties van betrouwbaarheid zijn sterk gebaseerd op ervaringen uit het verleden, waaronder interpretaties van eerder gedeelde besluitvorming en uitkomsten. Successen en mislukkingen (volgens de perceptie van de actor) uit het verleden worden gekoppeld aan informatie over de genomen beslissingen en acties van de ander. Uitkomsten van nieuwe beslissingen veranderen de ervaringsinformatie over de ander en eventueel daarmee de veronderstelde betrouwbaarheid.

Over het algemeen kun je stellen dat vertrouwen zowel een rationale als ook een onbaatzuchtige basis moet hebben. Zonder rationale basis kan vertrouwen niet blijven

bestaan. Vertrouwen moet ook worden bevestigd en resulteren in een wederzijds voordeel voor de actoren binnen een netwerk. Vertrouwen wordt wel met een bepaalde limiet gegeven aan partners binnen een netwerk. Als verwachtingen herhaaldelijk worden geschonden, wordt het vertrouwen in een andere actor herzien of verdwijnt het volledig. Aan de andere kant kan vertrouwen niet alleen maar calculerend zijn. Als dit wel zo zou zijn, dan zou het niet bestand zijn tegen onzekerheden en onverwachtse ontwikkelingen. De essentie van vertrouwen is dat een actor zich kwetsbaar opstelt naar een andere actor en gedeelde verwachtingen veronderstelt met andere actoren. Als acties niet het gewenste resultaat behalen of afspraken worden niet nagekomen, dan geeft de andere actor het voordeel van de twijfel op basis van eerdere ervaringen. Vertrouwen betekent dus in het kort dat partners in geval van slechte resultaten niet onmiddellijk een oorzaak zoeken in ontevredenheid of eigenbelang, maar in externe factoren, tijdelijke competentieproblemen of andere redelijke verklaringen. Dit gedrag bevordert strategieën gebaseerd op vergevingsgezindheid die coöperatie vergroten en voorkomen dat actoren belanden in een 'prisoner's dilemma' (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 84).

Toch is vertrouwen kwetsbaar. Het kan in één keer teniet worden gedaan door een enkele negatieve uitkomst van een handeling door een 'vertrouwde' ander. Zelfs vertrouwen dat is opgebouwd gedurende een lange reeks van interacties kan verdwijnen als een negatieve uitkomst wordt toegerekend aan een bewuste handeling van de ander (perceptie). Hoe negatiever de gevolgen, hoe meer vertrouwen er is vernietigd, en hoe moeilijker het vertrouwen weer op te bouwen is. De kwetsbaarheid van vertrouwen wordt vergroot door het afgenomen zelfvertrouwen van degene wiens vertrouwen beschaamd is. De (onverwachte) schending van het vertrouwen impliceert immers dat er een slechte inschatting is gemaakt van de betrouwbaarheid van de ander (McLain & Hackman, 1999).

Klijn et al. (2010a, p. 197-198) beschrijven verschillende voordelen van vertrouwen:

1. Het verminderen van transactiekosten: Aan de ene kant vermindert vertrouwen de risico's die inherent zijn aan transacties en coöperatieve relaties, omdat het grotere voorspelbaarheid creëert. Aan de andere kant kan vertrouwen ook de kosten die verband houden met het opstellen van contracten verminderen, aangezien contracten minder gedetailleerd en gespecificeerd hoeven zijn als er sprake is van vertrouwen.
2. Stabiliteit van de relatie: Vertrouwen vergroot de waarschijnlijkheid dat actoren hun middelen investeren in de samenwerking. Hierdoor wordt stabiliteit in de relatie gecreëerd.

3. Het stimuleren van leren en de uitwisseling van kennis: Door vertrouwen wordt kennis makkelijker uitgewisseld, waardoor het lerend vermogen van het netwerk (en haar actoren) groter wordt.
4. Het stimuleren van innovatie: Vernieuwende oplossingen komen gemakkelijker tot stand als er vertrouwen is. Nieuw is vaak bedreigend voor partijen, vanwege de onzekerheden (met name opportunisme) die eruit voort kunnen komen. Als er vertrouwen is wordt deze onzekerheid minder.

Vertrouwen verschaft een coördinatiemechanisme voor complexe besluitvorming in netwerken en steunt de behoefte aan innovatieve oplossingen bij besluitvorming. Een hoge mate van vertrouwen verlaagt transactiekosten tussen samenwerkende actoren, verhoogt de waarschijnlijkheid dat actoren informatie zullen uitwisselen (zelfs als de resultaten onzeker zijn) en moedigt leren en innovatie aan. Het is duidelijk dat vertrouwen zich ontwikkelt in de tijd en blijft bestaan als het steeds wordt bevestigd en niet herhaaldelijk wordt geschonden. Dit gecalculerde vertrouwen is vooral in het begin van een relatie belangrijk, omdat partijen dan nog geen historie met elkaar hebben. Naarmate de relatie langer duurt, wordt onbaatzuchtig vertrouwen belangrijker (Koppenjan & Klijn, 2004, 86).

Hieronder worden nog kort de factoren beschreven die invloed hebben op het ontstaan en de ontwikkeling van vertrouwen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 86-87):

- Interacties uit het verleden: Meer interacties en sociale contacten tussen partijen bevorderen het ontstaan van vertrouwen.
- De reputatie van andere actoren: Ervaringen uit het verleden en geruchten over de professionaliteit van een partner kan de ontwikkeling van vertrouwen tussen partijen vergroten.
- De verwachting van toekomstige voordelen: De wetenschap dat vervolgende interactie tussen actoren in netwerken wederzijds voordelen oplevert, biedt een gunstige conditie voor het ontwikkelen van vertrouwen.
- De basis van netwerkregels: Netwerkregels kunnen verschillende effecten hebben op het ontstaan en de ontwikkeling van vertrouwen. Regels die resulteren in strenge domeinafbakeringen zijn niet bevorderlijk voor het ontstaan en de ontwikkeling van vertrouwen. Regels omtrent conflictafhandeling zorgen waarschijnlijk – wanneer ze geaccepteerd zijn door de actoren – voor het ontstaan en blijven bestaan van vertrouwen.

2.5 Het proces: van probleem naar oplossing

Zoals beschreven in paragraaf 2.3 definiëren Koppenjan & Klijn netwerken als min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, welke gevormd worden rond beleidsproblemen en/of clusters van middelen die zich vormen, in stand houden of veranderen door een serie van spellen. In paragraaf 2.4 is beschreven wat actoren zijn en welke elementen daarbij belangrijk zijn. In deze paragraaf wordt beschreven wat precies bedoeld wordt met de term 'serie van spellen'. Wat zijn deze spellen? Waar worden ze gespeeld? Wat zijn de regels? Dat zijn vragen die allemaal aan bod komen.

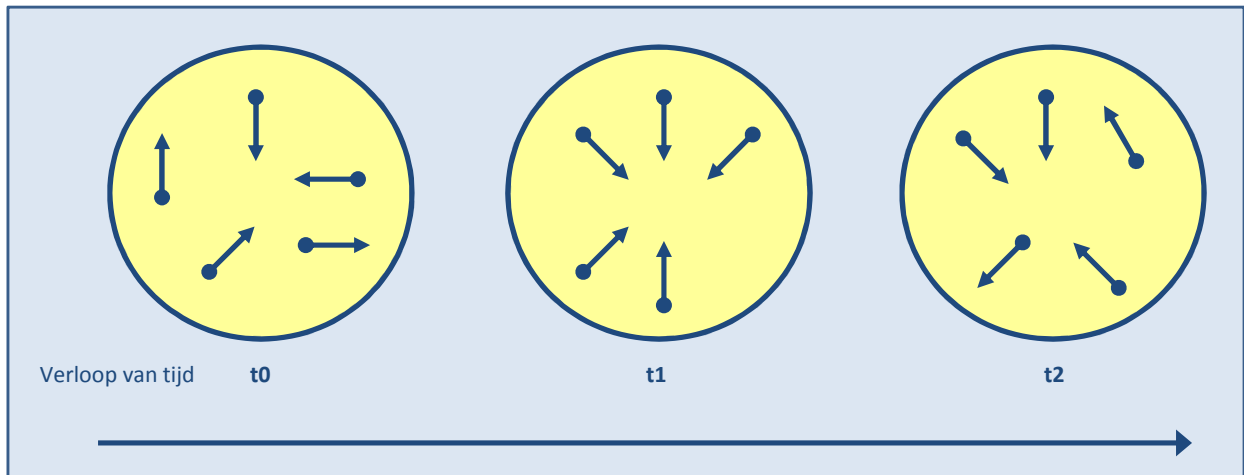
2.5.1 Beleidsspellen, arena's en speltypes

Netwerken komen niet uit het niets van een probleemstelling tot een probleemoplossing. Het proces van probleemoplossing bestaat uit een groot aantal kleinere besluiten, gemaakt door verschillende actoren in verschillende stromingen en op verschillende plaatsen, met betrekking tot aspecten van de probleemformulering en mogelijke oplossingen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 55). Dit worden ook wel beleidsspellen genoemd.

Het beleidsspel van probleemoplossing vindt plaats in een arena waarbinnen actoren hun strategieën presenteren. Een arena is een plaats of moment waar actoren elkaar ontmoeten en hun spel spelen. Het is de plaats waar een specifieke groep van actoren keuzes maken op basis van hun probleempercepties, oplossingspercepties en de percepties over elkaars strategieën (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 50).

De mix van strategieën in een arena wordt ook wel 'speltype' genoemd. Dit zijn karakteristieke combinaties van strategieën die een stimulerende of beperkende invloed hebben op het verloop van het probleemoplossend proces zoals zich dat ontwikkelt in de verschillende arena's. Speltypes kunnen bijvoorbeeld leiden tot blokkades of stagnatie, doordat een go-alone strategie een conflictueuze strategie veroorzaakt of doordat een samenwerkende strategie eindigt in een ontwijkende strategie. Zoals eerder beschreven, is het strategisch gedrag van actoren zeer onvoorspelbaar en aan verandering onderhevig. Hierdoor kunnen speltypes weer veranderen. Dit kan bijvoorbeeld resulteren in het beëindigen van een blokkade of stagnatie en het begin van een meer samenwerkende strategie (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 50). Concluderend kunnen we stellen dat het speltype, dus de combinatie van strategieën in een arena, niet steeds hetzelfde is. Figuur 2.2 illustreert het beleidsspel als een mix van strategieën van actoren in een arena dat een speltype vormt op een bepaald tijdstip (t).

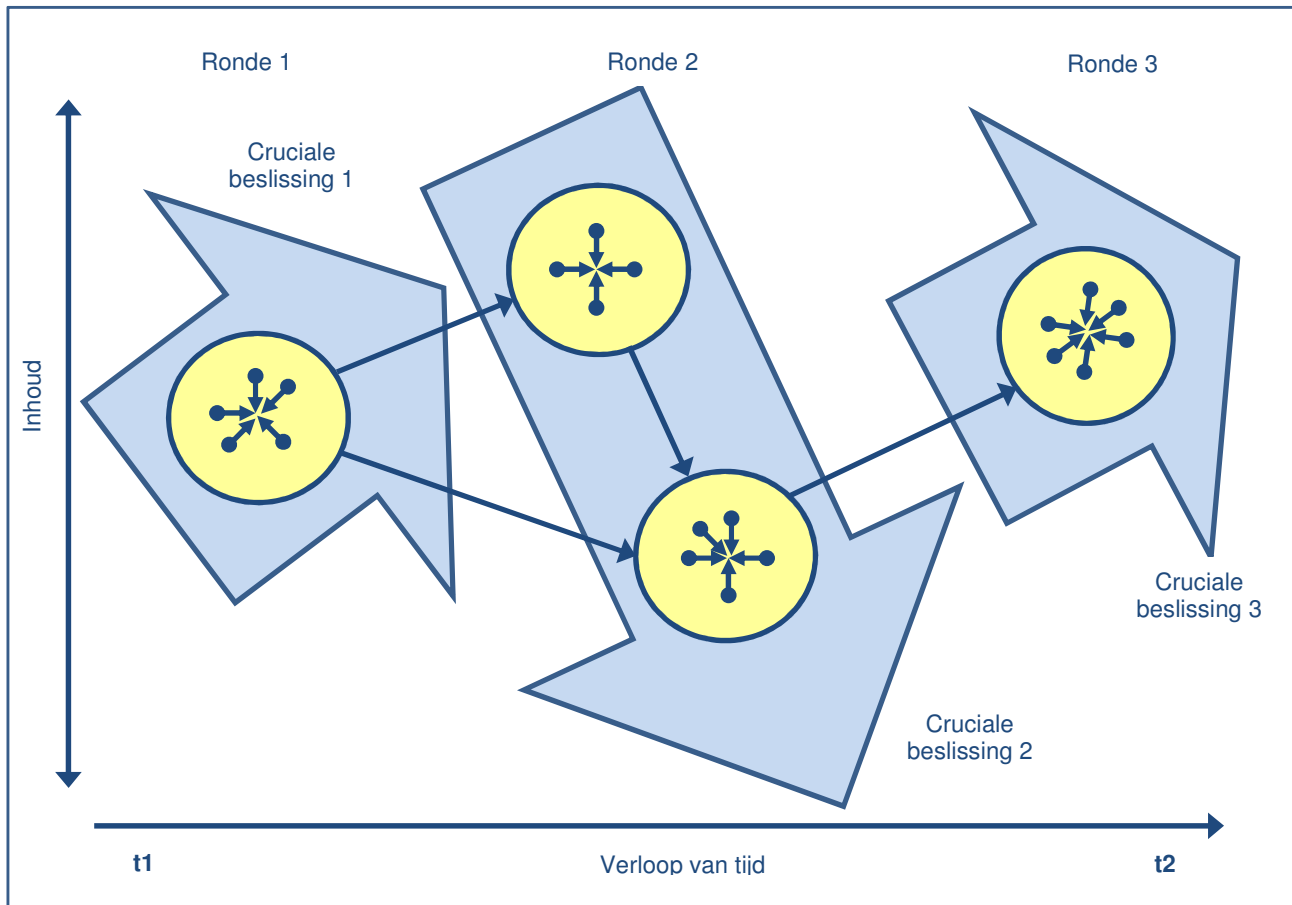
Figuur 2.2: Het beleidsspel als een mix van strategieën (speltypes) van actoren binnen een arena (uit Koppenjan & Klijn, 2004, p. 50)



Het verloop van een beleidsspel is niet een lineair proces waarin een probleem is opgelost op basis van autoritair vooraf gestelde probleemdefiniëringen en oplossingen. Een beleidsspel lijkt meer op een sportwedstrijd die gespeeld wordt in verschillende rondes. Een ronde begint met een initiatief van één van de actoren dat dient als trigger voor de anderen. Wat volgt, is dat in een onduidelijke of conflictueuze situatie actoren met elkaar discussiëren en onderhandelen over wat gedaan moet worden. Door verschillende stappen zoeken partijen naar wederzijdse aanpassing op gezamenlijke oplossingen. Dit proces verloopt niet zonder problemen. Doordat actoren niet willen investeren in een oplossing die tot tevredenheid van alle partijen stemt (stagnatie) of doordat er een conflict bestaat en een actor gebruikt maakt van zijn blokkademacht, kunnen impasses ontstaan. Deze impasses kunnen leiden tot beëindiging van de beleidsdiscussie, maar kunnen ook resulteren in een doorbraak. Doorbraken komen tot stand bij cruciale beslissingen die het probleem herformuleren, tegenstelde oplossingen verzoenen of groep van betrokken actoren veranderen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 60).

Elke ronde eindigt met een cruciale beslissing, oftewel een besluit dat een oplossing biedt voor de vraag die centraal staat in die specifieke ronde. De inhoud van een dergelijke oplossing is vaak redelijk onverwachts: het is vaak gebaseerd op een herdefinitie van het originele probleem en een omzetting van eerdere posities en doelstellingen, zodat de mogelijkheden voor een oplossing worden veranderd of vergroot. Een cruciale beslissing luidt een nieuwe ronde in (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 60). In figuur 2.3 wordt dit proces geïllustreerd.

Figuur 2.3: Ronden in het beleidsspel (uit Koppenjan & Klijn, 2004, p. 61)



Oplossingen zijn niet de enige uitkomsten van een beleidsspel. Uitkomsten kunnen gecategoriseerd worden in drie groepen, namelijk substantieve uitkomsten, uitkomsten op procesniveau en institutionele uitkomsten (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 62-63). In paragraaf 2.6 wordt dit verder uitgewerkt.

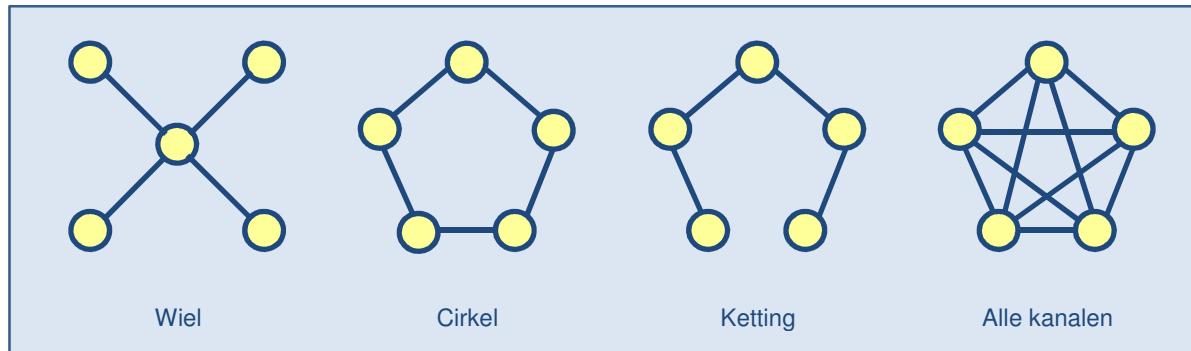
2.5.2 Interacties in het netwerk

Uit de vorige paragraaf blijkt dat interactie een belangrijke rol speelt binnen een netwerk. Netwerken komen geleidelijk tevoorschijn doordat actoren beginnen te interacteren. Zoals in paragraaf 2.4.1 beschreven, begint deze interactie omdat actoren wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. Als actoren doelen willen behalen waarbij ze belang hebben en deze dus waardevol voor hen zijn, dwingt deze wederzijdse afhankelijkheid hen tot interactie (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 70).

Het communicatienetwerk is een middel om de activiteiten van actoren te coördineren. Pruyn & Wilke (2001, p. 288-289) onderscheiden vier soorten communicatienetwerken. Deze staan in figuur 2.4 afgebeeld. Van rechts naar links worden de communicatienetwerken, zoals afgebeeld, meer gecentraliseerd. Het wiel is het meest gecentraliseerd, omdat elke actor aan

de buitenkant zijn boodschappen naar de centrale actor moet zenden. Het allekanalennetwerk is het minst gecentraliseerd. Geen enkele actor controleert namelijk de verdeling van de boodschappen en alle actoren kunnen rechtstreeks met elkaar communiceren (Pruyn & Wilke, 2001, p. 289).

Figuur 2.4: Vier communicatienetwerken (uit Pruyn & Wilke, 2001, p. 289)



Volgens de inzichten van Steiner (in Pruyn & Wilke, 2001, p. 292) leveren gecentraliseerde netwerken betere prestaties dan gedecentraliseerde netwerken, omdat er in gecentraliseerde netwerken meer sprake is van coördinatie-winst. Daarbij wordt echter wel vermeld dat er in gecentraliseerde netwerken een grotere kans is op motivatieverlies.

Interactiepatronen kunnen vanuit verschillende invalshoeken worden beschouwd. Het is mogelijk om de intensiteit van interacties te beschouwen en te bepalen welke actoren het meeste contact hebben. Door te kijken naar de variëteit aan interacties kan beter worden begrepen hoeveel verschillende actoren contact met elkaar onderhouden. De intensiteit en variëteit van interacties laten zien welke actoren centraal staan in het netwerk en welke aan de buitenkant. Tevens laten ze zien hoe makkelijk het is voor actoren om met elkaar te communiceren (Koppenjan & Klijn, 2004, 70).

2.5.3 Regels van het netwerk

In een netwerk ontstaan afspraken over spelregels die de betrokken partijen zullen hanteren om tot besluitvorming te komen (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2002, p. 15). Deze regels kunnen volgens Koppenjan & Klijn (2004, p. 72) formeel (bewust gecreëerd) en informeel (gezamenlijk geproduceerd tijdens het verloop van de interactie) zijn. Ze kunnen duidelijkheid geven over vragen zoals: wie behoort in het netwerk, wat is de positie van een actor, wat is de identiteit van verschillende actoren en wat wordt gezien als een kwalitatief goed product?

Categorieën regels

In de literatuur kan een variëteit aan typologieën regels gevonden worden. Ostrom (in Koppenjan & Klijn, 2004, p. 80-81) onderscheidt bijvoorbeeld onderstaande regels:

- Position rules: Specificeren posities van actoren.
- Boundary rules: Hoe actoren toegang krijgen tot een positie.
- Scope rules: Welke onderwerpen en welke oplossingsmiddelen worden gebruikt;
- Authority rules: Wat is toegestaan in een bepaalde positie.
- Aggregation rules: Besluitvorming en hoe individuele besluiten bij elkaar komen.
- Information rules: Kanalen van communicatie, maar ook de taal en de wijze van berichtgeving binnen deze kanalen.
- Pay-off rules: Winst van de actoren.

Volgens Koppenjan & Klijn (2004, p. 81) ontbreekt in bovenstaande opsomming de categorie van regels die de identiteit van actoren vaststellen en hun professionele normen. Koppenjan & Klijn onderscheiden daarom arenaregels en interactieregels. Arenaregels zijn regels die een meetinstrument aan actoren verschaffen om de basis van een netwerk en arena vast te stellen waarbinnen ze opereren. Deze specificeren onder andere posities en beloningen. Interactieregels zijn meer op de procedure gericht en informeren actoren over wat wel en wat niet is toegestaan binnen het netwerk. Een overzicht van deze twee categorieën regels en voorbeelden hiervan staan schematisch weergegeven in tabel 2.4.

Beschrijving	Aspecten	Voorbeelden
<u>Interactieregels</u> Regels die de interactie in het spel regelen (wat is wel en niet toegestaan tussen actoren)	Toegang tot het beleidsproces	- Exclusiviteit - Selectie - Vertrekmogelijkheden
	Interactie in het beleidsproces	- (Non) interventie - Informatievoorziening - Conflictafhandeling
	Werkelijkheid	- Identiteit van actoren - Productregels
<u>Arenaregels</u> Regels die de setting van het spel bepalen (sociale praktijk en onderscheid tussen belangrijke en minder belangrijke zaken)	Beloning	- Status - Evaluatie criteria
	Positie	- Competenties

Tabel 2.4: Categorieën regels in een netwerk (uit Koppenjan & Klijn, 2004, p. 81)

Interactieregels kunnen gaan over de toegang tot een netwerk of arena of de interactie in een beleidsspel. Toegangsregels definiëren hoe exclusief beleidsspellen zijn, hoe actoren worden geselecteerd voor een bepaald beleidsspel en welke mogelijkheden ze hebben om eruit te stappen. Een (non)interventieregel is een duidelijk voorbeeld van een interactieregel die bepaalt welke informatie beschikbaar is gemaakt en welke regels gelden bij een conflict. Arenaregels zorgen ervoor dat actoren een meetpunt hebben voor het bepalen van de aard van het netwerk waarin zij zich bevinden. Deze regels maken duidelijk wat de posities zijn van actoren, de relaties en de beloningen en zeggen iets over:

- de werkelijkheid: de identiteit van actoren en de productregels;
- de beloning: status en evaluatie;
- de posities van de actoren: bevoegdheden en status.

Het zijn dus regels die de situaties constitueren (wie zijn we, wie hoort bij het netwerk? etc.), waarbij professionele gedragscodes een belangrijke rol spelen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 82).

Soorten strategieën om regels te veranderen

Als regels worden gevormd door de interactie tussen actoren, is het logisch dat deze regels ook door interactie kunnen worden veranderd. Een verandering van de regels binnen een netwerk leidt tot verschillende strategieën en interactiepatronen en dus ook tot verschillende oplossingen. Het is dus logisch dat actoren proberen een netwerk te veranderen door de regels te veranderen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 215). Er kunnen verschillende strategieën voor het veranderen van netwerkregels worden onderscheiden. Deze zijn volgens Koppenjan & Klijn in te delen in drie categorieën:

- Strategieën gericht op de samenstelling van het netwerk: Deze strategieën zijn gericht op het veranderen of beïnvloeden van de samenstelling van het netwerk, bijvoorbeeld het vergroten of het verkleinen van het aantal actoren of het beïnvloeden van de toegangsmogelijkheden.
- Strategieën gericht op netwerkuitkomsten: Deze strategieën proberen invloed uit te oefenen op de normen of op de kosten-batenlogica zodat beleidsspellen in netwerken anders ontwikkelen omdat verschillende strategische analyses zijn gemaakt. Het gaat hier om inspanningen gericht op het veranderen van de beloningsstructuur, de gedragscode, etcetera.
- Strategieën gericht op netwerkinteracties: Deze strategieën proberen invloed uit te oefenen op de interacties tussen actoren door bijvoorbeeld het ontwikkelen van een mechanisme voor het beheer van conflicten of door het creëren van bepaalde procedures voor interactie.

2.5.4 Netwerkmanagement

Het al dan niet aanwezig zijn van pogingen om beleidsspellen te managen en de kwaliteit van deze managementinspanningen kunnen volgens Koppenjan & Klijn (2004, 118) een belangrijke verklaring zijn voor het optreden van impasses, doorbraken en het boeken van beleidsresultaten. Volgens Klijn et al. (2010b, p. 1065) is het vaak onmogelijk om een bevredigende uitkomst te hebben zonder netwerkmanagement. De bewuste poging het proces in een netwerk te sturen, wordt netwerkmanagement genoemd. Netwerkmanagement is gericht op het initiëren en faciliteren van het interactieproces, het creëren en veranderen van netwerkkarrangementen voor een betere coördinatie en het creëren van nieuwe inhoud door het verkennen van nieuwe ideeën en het begeleiden van interacties.

De literatuur beschrijft verschillende managementstrategieën. Gage en Mandell (in Klijn et al., 2010b, p. 1065) categoriseren deze in strategieën van procesmanagement of strategieën van institutioneel design. Als managementstrategieën zijn gericht op de institutionele karakteristieken van een netwerk (zoals het veranderen van een positie van een actor of de toegangsregels), dan kunnen ze worden ingedeeld bij institutioneeldesignstrategieën. Procesmanagement is gericht op faciliteren van interacties tussen actoren. Cruciaal in dit type strategieën is dat de structuur van het netwerk (de regels, posities van actoren en de verdeling van middelen) als gegeven wordt beschouwd. Het gaat dus om strategieën die direct gericht zijn op actoren en de interacties.

2.6 Uitkomsten

Oplossingen zijn niet de enige uitkomsten van een beleidsspel of netwerk. Uitkomsten kunnen volgens Koppenjan & Klijn (2004, p. 62-63) in drie groepen worden ingedeeld, namelijk substantieve uitkomsten, uitkomsten op procesniveau en institutionele uitkomsten. Hieronder wordt dit verder uitgewerkt.

Substantieve uitkomsten

Substantieve uitkomsten kunnen verschillende vormen aannemen:

- Allereerst is het mogelijk dat oplossingen niet worden bereikt en het probleem dus niet wordt opgelost. Dit staat bekend als 'non-decision-making'.
- Het is ook denkbaar dat het verlangen naar solide actie resulteert in het nemen van eenzijdige maatregelen die zijn gebaseerd op gelimiteerde informatie en slechts een kleine groep van actoren tevreden stelt: 'blunt solutions' of 'adverse selection'. Deze besluiten leiden weer tot eenzijdige maatregelen van andere actoren als tegenaanval. Dit resulteert erin dat oplossingen ongecoördineerd en chaotisch blijven, de realisatie

van doelen onzeker blijft, terwijl onbedoelde en onwenselijke effecten tevoorschijn komen.

- Als derde is er een wisselwerking tussen acties denkbaar waarbij actoren hun oplossingen coördineren of integreren. Hierdoor kunnen compromissen of package deals ontstaan. Er worden dus oplossingen gerealiseerd die rijker zijn dan de oplossingen die de actoren in gedachten hadden met een go-alone strategie.

Uitkomsten op procesniveau

Uitkomsten op procesniveau gaan over het effect op de relatie tussen betrokken organisaties die kunnen schakelen tussen de uitersten van samenwerking (verbetering) en vijandigheid (verslechtering) onder invloed van interactie-uitwisseling.

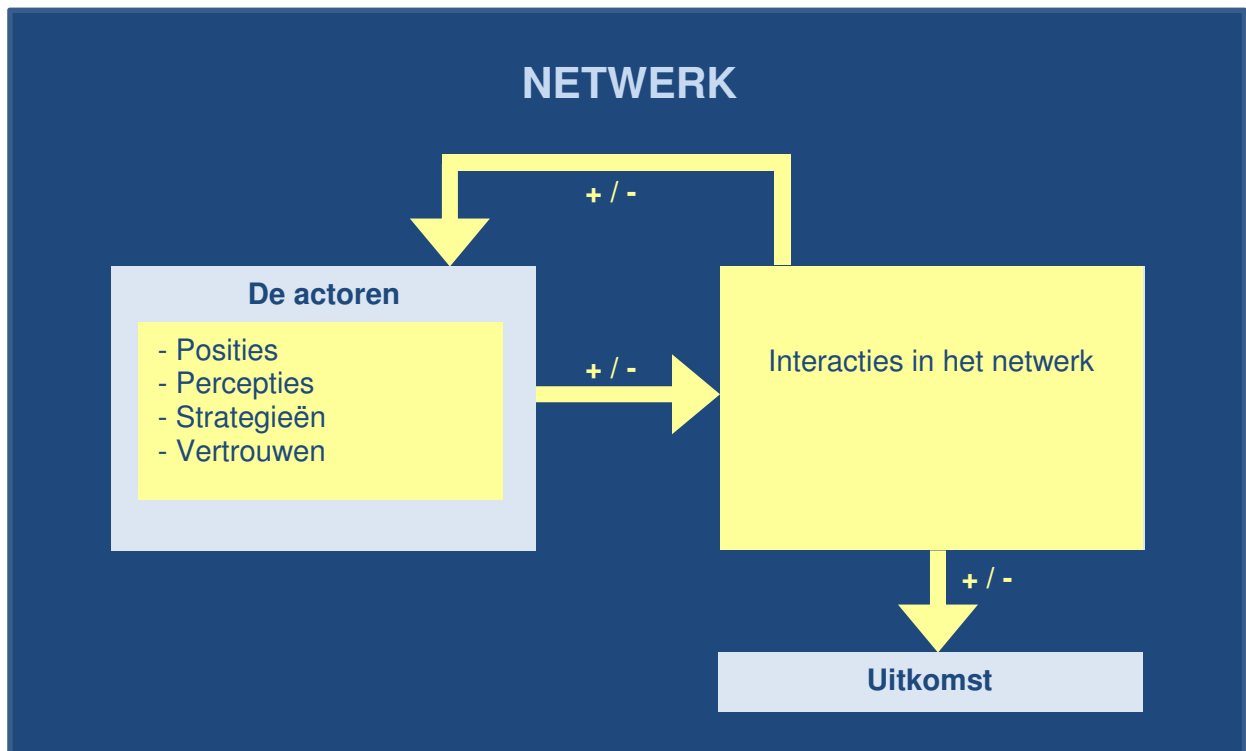
Institutionele uitkomsten

Uitkomsten kunnen ook leiden tot de creatie of wijziging van relaties, wederzijdse oriëntaties en percepties en gedeelde talen. Deze impacts komen voor op het level van instituties: de blijvende relaties tussen actoren. Deze blijvende relaties vormen het netwerk waar de actoren deel van uitmaken. Onder de invloed van beleidsspellen worden deze relaties verder gevormd of gewijzigd.

2.7 Conceptueel model

In het voorgaande is de netwerkliteratuur uitgebreid aan bod gekomen en zijn veel van de elementen uit deze wetenschap beschreven. Vanuit dit theoretische kader is een theoretische bril ontwikkeld waardoor naar de casus gekeken wordt. Hieruit blijkt dat niet alle onderdelen van de netwerkliteratuur in dit onderzoek aan bod komen. Er is focus aangebracht. De theoretische bril, ook wel het conceptueel model genoemd, staat in figuur 2.5 op de volgende pagina schematisch afgebeeld. In deze paragraaf wordt het conceptueel model nader toegelicht.

Figuur 2.5: Conceptueel model



Hetgeen in bovenstaand model geel is gekleurd, wordt in dit onderzoek onderzocht.

Actoren

Posities, percepties, strategieën en vertrouwen zijn allemaal variabelen die aan actoren zijn toebedeeld. In paragraaf 3.1 valt te lezen dat niet is onderzocht wie daadwerkelijk de actoren zijn, maar dat de vijf afzonderlijke Bevelandse gemeenten – dus Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal – vooraf als de actoren zijn vastgesteld. Vandaar dat de actoren in een blauw vlak zijn gesitueerd.

Posities

Posities van actoren binnen een netwerk worden bepaald door de mate waarin andere actoren afhankelijk van hen zijn. (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 47). Zoals reeds eerder beschreven is er wel sprake van dynamiek. Posities van actoren in een netwerk wisselen voortdurend. Een actor die in het verleden een onbelangrijke rol speelde in het netwerk, kan plotseling een belangrijke positie innemen en voor anderen van cruciaal belang zijn (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2011, p. 18-20). Dit heeft gevolgen voor de interacties binnen het netwerk. De wederzijdse afhankelijkheid – oftewel een bepaalde positie – betekent dat actoren op bepaalde momenten afhankelijk kunnen zijn van een interveniërende actor. Dit biedt een kans voor de interveniërende actor om deze afhankelijkheid te benutten. Tevens kan een bepaalde positie actoren dwingen tot gematigd gedrag ten opzichte van elkaar. Voor een interveniërende actor levert dit kansen op: anderen weten zich van hem afhankelijk.

Uiteindelijk kan wederzijdse afhankelijkheid ook tot inhoudelijke verrijking van besluitvorming leiden. Wanneer verschillende actoren met verschillende typen expertise en belangen met elkaar aan tafel zitten, bestaat de kans dat het uiteindelijke besluit (de uitkomst) dat zij nemen rijker en inhoudsvoller is dan een besluit dat door slechts één partij zou zijn genomen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2011, p. 29).

Percepties

Percepties zijn de beelden die actoren hebben over hun omgeving en de problemen en kansen daarbinnen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 48). Percepties hebben een zekere stabiliteit, omdat zij doorgaans geleidelijk worden gevormd op basis van ervaringen die actoren in de loop van de tijd hebben opgedaan. Bovendien zijn ze nauw verbonden met hoe actoren zichzelf, hun omgeving en hun belangen definiëren. Toch kunnen percepties abrupt veranderen, bijvoorbeeld door gebeurtenissen in de omgeving (Cobb & Elder, 1983; Kingdon, 1984; in Koppenjan & Klijn, 2004, p. 48).

Verschillende percepties van actoren, bijvoorbeeld over de aard van het probleem, de gewenste oplossing of de best bruikbare organisatorische regeling om samenwerking te verzekeren, kunnen een groot obstakel vormen voor het bereiken van zinvolle resultaten die alle actoren tevreden stellen (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010, p. 1065). Als actoren niet bereid zijn gedurende het proces hun verschillende percepties te herzien, dan leidt dat tot wat een 'dialogue of the deaf' wordt genoemd (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 33). Actoren praten langs elkaar heen, waardoor het proces in een langdurige impasse kan raken. Hieruit blijkt dus dat percepties invloed hebben op de interacties in een netwerk.

Strategieën

Strategieën zijn volgens Koppenjan & Klijn (2004, p. 47) acties of intenties tot acties met als doel:

- (het gedrag van) andere actoren te beïnvloeden;
- de inhoud van de probleemformulering en/of -oplossingen die worden overwogen te beïnvloeden, of;
- de ontwikkeling van een probleemoplossend proces te beïnvloeden.

Zoals eerder beschreven zijn deze strategieën gebaseerd op de percepties die de actoren hebben. Aangezien actoren afhankelijk van elkaar zijn, gebruiken ze strategieën om te proberen het gedrag van andere actoren te beïnvloeden of op z'n minst om te kunnen anticiperen op het gedrag van andere actoren (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 48). Zoals eerder beschreven hoeven strategieën niet noodzakelijk coöperatief te zijn. Het kan aantrekkelijk

voor actoren zijn om beleidsspellen te vertragen of zelfs te blokkeren, bijvoorbeeld als blijkt dat het proces volgens een actor niet de goede kant op gaat. Koppenjan & Klijn (2004, p. 51) beschrijven dat het strategisch gedrag van actoren zeer onvoorspelbaar en aan verandering onderhevig is. Dit is zeker het geval als actoren reageren en anticiperen op elkaars gedrag. Uit bovenstaande valt op te maken dat strategieën invloed hebben op de interacties in een netwerk.

Vertrouwen

Vertrouwen van een actor in een andere actor betekent volgens Klijn, Edelenbos & Steijn (2010, p. 195) dat men bereid is om een open en kwetsbare positie aan te nemen. Koppenjan en Klijn (2004, p. 72) beschouwen vertrouwen als een (stabiele) perceptie over de intentie van andere actoren. Het vertrouwen in een actor gaat over de verwachting dat andere actoren zich zullen onthouden van opportunistisch gedrag, zelfs wanneer daar wel aanleiding voor zou zijn. Als een actor een open en kwetsbare positie durft aan te nemen en vertrouwen heeft in de intentie van een andere actor, dan verloopt de interactie volgens mij anders dan wanneer een actor een gesloten houding aanneemt en geen vertrouwen heeft in de intentie van een andere actor. Op basis hiervan veronderstel ik dat vertrouwen dus invloed heeft op de interacties in een netwerk.

Interacties in een netwerk

Hierboven staat beschreven dat posities, percepties, strategieën en vertrouwen van actoren invloed hebben op de interacties in een netwerk. Het lijkt echter duidelijk dat er sprake is van een wederkerig effect (Verschuren & Doorewaard, 2010, p. 286) want de interacties in een netwerk kunnen ook effect hebben op posities, percepties, strategieën en vertrouwen van actoren. Zo kunnen de percepties van de ene actor over een andere actor veranderen naar aanleiding van interactie tussen beiden. De strategie kan vervolgens aangepast worden op de percepties. Ook het vertrouwen kan naar aanleiding van interactie tussen actoren toenemen of afnemen. Vandaar dat de pijl tussen posities, percepties, strategieën en vertrouwen van actoren en interacties in het netwerk tweezijdig is getekend.

Interacties in een netwerk hebben ook invloed op de uitkomsten. Wanneer verschillende actoren met verschillende typen expertise en belangen met elkaar aan tafel zitten, bestaat de kans dat het uiteindelijke besluit dat zij nemen rijker en inhoudsvoller is dan een besluit dat door slechts één partij zou zijn genomen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2011, p. 29 en 30).

Uitkomst

Volgens Koppenjan & Klijn (2004, p. 62-63) kunnen uitkomsten in drie groepen worden ingedeeld, namelijk substantieve uitkomsten, uitkomsten op procesniveau en institutionele uitkomsten (zie paragraaf 2.6). Tussenuitkomsten kunnen effect hebben op de interactie in een netwerk en op posities, percepties, strategieën en vertrouwen van actoren. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat het verlangen naar solide actie resulteert in het nemen van eenzijdige maatregelen (een tussenuitkomst) die zijn gebaseerd op gelimiteerde informatie en slechts een kleine groep van actoren tevreden stelt: 'blunt solutions' of 'adverse selection'. Deze besluiten leiden weer tot eenzijdige maatregelen van andere actoren als tegenaanval. Uitkomsten op procesniveau gaan over het effect op de relatie tussen betrokken organisaties die kunnen schakelen tussen de uitersten van samenwerking (verbetering) en vijandigheid (verslechtering) onder invloed van interactie-uitwisseling.

Er is dus ook hier sprake van een wederkerig effect (Verschuren & Doorewaard, 2010, p. 286). Echter, voor dit onderzoek is met name vanwege de complexiteit (zie paragraaf 3.7) en het doel van dit onderzoek in combinatie met de factor tijd gekozen om het succesvol afronden van het voorbereidings- en besluitvormingsproces door het operationeel worden van de GR per 1 januari 2015 als uitkomst van het netwerk te zien en niet in te zoomen op substantieve uitkomsten, uitkomsten op procesniveau en institutionele uitkomsten en het effect van tussenuitkomsten op posities, percepties, strategieën en vertrouwen van actoren. Vandaar dat in het conceptueel model de pijl van interacties in het netwerk naar uitkomsten eenzijdig is getekend en de variabele uitkomst in een blauw vlak is gesitueerd.

HOOFDSTUK 3: OPERATIONALISERING

In dit hoofdstuk wordt een nadere bepaling en invulling van de variabelen uit het conceptueel model gegeven.

3.1 Actoren

Onder actoren worden de vijf afzonderlijke Bevelandse gemeenten – dus Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal – verstaan. De gemeenten vormden in het voorbereidings- en besluitvormingsproces de knooppunten in het netwerk en zijn analytisch te onderscheiden eenheden. Uiteraard is sprake van een simplificatie, want een gemeente is opgebouwd uit meerdere onderdelen en in het voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR hebben er op verschillende niveaus – dus door verschillende onderdelen van de gemeenten – interacties binnen het netwerk plaatsgevonden. Echter, gezien het aantal interviews dat gehouden wordt in dit onderzoek, is ervoor gekozen de afzonderlijke gemeenten als vaste actoren te beschouwen en niet in te zoomen op verschillen binnen de gemeenten.

3.2 Posities

De positie van een actor heeft met name te maken met de mate waarin de actor afhankelijk is van één of meerdere andere actoren. Deze afhankelijkheid wordt volgens verschillende wetenschappers bepaald door de middelen waarover een actor in het netwerk beschikt dan wel zou willen beschikken. Hoe meer middelen een actor heeft, des te minder afhankelijk is de actor van andere actoren in het netwerk. Door middel van een analyse van de middelen die de verschillende actoren tot hun beschikking hebben, kunnen de posities van de actoren bepaald worden. In de literatuur wordt een verscheidenheid aan middelen onderscheiden. Koppenjan en Klijn (2004, p. 144) verwijzen hiervoor bijvoorbeeld naar Aldrich (1979) en Benson (1982). Zelf onderscheiden Koppenjan en Klijn (2004, p. 144 en 145) vijf typen middelen, namelijk financiële middelen, productiemiddelen, competenties, kennis en legitimatie. Echter, kijkend naar de casus zijn deze niet volledig toe te passen voor dit onderzoek. Naar mijn mening zijn de posities van de gemeenten in het voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR voornamelijk bepaald door de mate waarin de afzonderlijke gemeenten afhankelijk zijn van samenwerking. Die afhankelijkheid kan worden geduid aan de hand van de grootte van de gemeente, de financiële positie en de beschikbare kennis/deskundigheid binnen de organisatie. We kunnen er bijvoorbeeld van uitgaan dat een gemeente met een goede financiële positie minder afhankelijk is van samenwerking dan een gemeente met een slechte financiële positie en dat een gemeente waarbij de kennis/deskundigheid op essentiële onderdelen slechts beperkt aanwezig is,

eerder genoodzaakt is tot samenwerking dan een gemeente waarbij die kennis/deskundigheid wel over de volle breedte aanwezig is.

Naar aanleiding van bovenstaande wordt in dit onderzoek onder posities verstaan: de mate waarin de actoren afhankelijk zijn van samenwerking aan de hand van de grootte van de gemeente, de financiële positie en de aanwezige kennis/deskundigheid.

In tabel 3.1 zijn de vragen geformuleerd die bij de variabele posities horen.

Indicatoren	Vragen
Grootte	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe groot is uw gemeente qua inwonertal? - Hoe groot was uw gemeente qua formatieomvang voor aanvang van het voorbereidingsproces van de GR? - Hoe verhoudt zich dat tot andere gemeenten binnen de Bevelanden?
Financiële positie	<ul style="list-style-type: none"> - Beschikte uw gemeente voorafgaand aan het voorbereidingsproces over voldoende financiële middelen om de (nieuwe) taken op het gebied van bedrijfsvoering (ICT, P&O, Salarisadministratie) en Werk, Inkomen en Zorg (WIZ) afzonderlijk van de overige regiogemeenten uit te blijven voeren? - Was uw gemeente gedwongen om op het terrein van bovengenoemde onderdelen bezuinigingen door te voeren? Zo ja, op welk(e) terrein(en)? - Hoe keek u aan tegen de kwetsbaarheid op dit punt van de overige regiogemeenten? - Is er verschil gekomen in de onderlinge posities op dit punt gedurende het voorbereidingsproces?
Beschikbare kennis/deskundigheid	<ul style="list-style-type: none"> - Beschikte uw gemeente voorafgaand aan het voorbereidingsproces over voldoende kennis/deskundigheid binnen de organisatie om de (nieuwe) taken op het gebied van bedrijfsvoering (ICT, P&O, Salarisadministratie) en Werk, Inkomen en Zorg (WIZ) afzonderlijk van de overige regiogemeenten uit te blijven voeren? - Hoe keek u aan tegen de kwetsbaarheid op dit punt van de overige regiogemeenten? - Is er verschil gekomen in de onderlinge posities op dit punt gedurende het voorbereidingsproces?

Tabel 3.1: Indicatoren en vragen behorende bij de variabele posities

3.3 Percepties

Uit het theoretisch kader valt af te leiden dat percepties beelden van een actor zijn over het probleem, de oplossing, andere actoren binnen het netwerk en de omgeving. Uit praktische

overwegingen is ervoor gekozen om de beelden die een actor heeft over de andere actoren binnen het netwerk bij de variabele vertrouwen onder te brengen. Verder is er geen aanleiding om aanpassingen in de definitie aan te brengen, aangezien de percepties van de actoren aan de hand van deze theorie voor dit onderzoek voldoende in beeld kunnen worden gebracht.

Naar aanleiding van bovenstaande, wordt in dit onderzoek onder percepties dus verstaan: de beelden die een actor heeft over het probleem, de gewenste oplossing en de omgeving.

In tabel 3.2 zijn de vragen geformuleerd die bij de variabele percepties horen.

Indicatoren	Vragen
Beelden over het probleem	<ul style="list-style-type: none"> - Waaruit bestond volgens u voor uw eigen gemeente de noodzaak om op een aantal onderdelen te gaan samenwerken? - Waren er nog andere drijfveren voor uw gemeente om tot samenwerking te komen? - Bestond er volgens u bij alle gemeenten een gezamenlijk beeld over de noodzaak of wil om te komen tot onderlinge samenwerking?
Beelden over de gewenste oplossing	<ul style="list-style-type: none"> - Welke mogelijke vormen van samenwerking waren voor uw gemeente bespreekbaar? - Was iedere vorm van samenwerking een mogelijke optie of sloot u bij voorbaat bepaalde opties ook al uit? Zo ja, welke? - Op welke terreinen wilde uw gemeenten gaan samenwerken? Maakte u hierbij nog onderscheid tussen beleidstaken en uitvoerende taken? - Bestond er volgens u bij alle gemeenten een gezamenlijk beeld over de gewenste vorm van samenwerking en over de terreinen van samenwerking?
Beelden over de omgeving	<ul style="list-style-type: none"> - Hebben de voorgenomen decentralisaties van het Rijk op het gebied van het Sociaal Domein invloed gehad op de voorbereidingen om te komen tot samenwerking? - Speelden mogelijke vormen van samenwerking in andere regio's in Zeeland een rol tijdens het voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR? Zo ja, welke? - Zijn er nog andere 'omgevingsfactoren' van invloed geweest op het voorbereidingsproces van samenwerking?

Tabel 3.2: Indicatoren en vragen behorende bij de variabele percepties

3.4 Strategieën

Koppenjan en Klijn definiëren strategieën als acties of intenties tot acties met als doel het beïnvloeden van gedrag van andere partijen, de probleemstellingen of oplossingen die worden overwogen en de ontwikkeling van een probleemoplossend proces. Deze definitie wordt ook gehanteerd voor dit onderzoek.

Strategieën hoeven niet noodzakelijk coöperatief te zijn. Het kan aantrekkelijk zijn voor actoren om (onderdelen van) het voorbereidingsproces te vertragen, bij te stellen of zelfs te blokkeren, bijvoorbeeld als blijkt dat het proces volgens een actor niet de goede kant op gaat. Hierbij kunnen volgens Koppenjan & Klijn (2004, p. 49) verschillende typen strategieën onderscheiden worden:

- “Go-alone” strategieën.
- Conflictueuze strategieën.
- Ontwijkende strategieën.
- Samenwerkende strategieën.
- Faciliterende strategieën.

In het theoretisch kader zijn deze typen strategieën nader uitgewerkt.

Het voorbereidings- en besluitvormingsproces tot samenwerking tussen de Bevelandse gemeenten startte in 2009 en eindigde rond 2015. Aan de hand van een tijdlijn wil ik tijdens de interviews nagaan of er steeds sprake is geweest van één gezamenlijke strategie (ik waag dit te betwijfelen) of dat er sprake is geweest van afzonderlijk gevoerde strategieën, zoals eerder omschreven (wellicht via blokvorming).

In tabel 3.3 is de vraag geformuleerd die bij de variabele strategieën hoort.

Indicatoren	Vragen
Toegepaste strategieën: - “Go-alone” - Conflictueuze - Ontwijkende - Samenwerkende - Faciliterende	Is er volgens u gedurende het voorbereidingsproces steeds sprake geweest van een gezamenlijke strategie om tot samenwerking te komen of zijn er ook fases geweest waarbij een afzonderlijke gemeente, al dan niet in combinatie met een andere gemeente, een eigen strategie heeft gevoerd? Zo ja, kunt u die strategie nader typeren?

Tabel 3.3: Indicatoren en vragen behorende bij de variabele strategieën

3.5 Vertrouwen

Het vertrouwen dat actoren hebben in andere actoren, is één van de belangrijkste patronen in de percepties van actoren volgens Koppenjan en Klijn (2004, p. 72). Het beeld dat een

actor heeft over de andere actoren in het netwerk past daarbij. Vertrouwen in een andere actor betekent volgens Klijn, Edelenbos & Steijn (2010, p. 195) dat men bereid is om een open en kwetsbare positie aan te nemen. Volgens Koppenjan en Klijn (2004, p. 72) gaat het bij vertrouwen in een andere actor over de verwachting dat andere actoren zich zullen onthouden van opportunistisch gedrag, zelfs wanneer daar wel aanleiding voor zou zijn. Volgens McLain & Hackman (1999) betreft vertrouwen het geloof van een actor dat een andere actor kan en wil handelen in het belang van positieve uitkomsten. 'Wil' refereert aan het voornemen van de ander om al dan niet acties te ondernemen om positieve uitkomsten te bewerkstelligen.

Voor dit onderzoek worden delen van bovenstaande theorieën gecombineerd en onder vertrouwen verstaan: het beeld van een actor over de andere actoren binnen het netwerk, de bereidheid om een open en kwetsbare positie aan te nemen en het geloof dat een andere actor wil handelen in het belang van positieve uitkomsten.

In tabel 3.4 zijn de vragen geformuleerd die bij de variabele vertrouwen horen.

Indicatoren	Vragen
Beelden over andere actoren	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe goed kende u de andere regiogemeenten en hoe keek u naar de andere regiogemeenten voordat de voorbereiding van de samenwerking een aanvang nam? - Was er voorafgaand aan het voorbereidingsproces in het algemeen sprake van een hoge mate van onderling vertrouwen?
Open en kwetsbare positie	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe open heeft u het voorbereidingsproces van de GR ervaren? - Was er tijdens overleggen sprake van een sfeer waarbij iedere deelnemer zich kwetsbaar kon en durfde opstellen?
Geloof in elkaar	<ul style="list-style-type: none"> - Had u voorafgaand aan het voorbereidingsproces vertrouwen in de intenties (de wil) van de andere partijen? - Is hier tijdens het voorbereidings- en besluitvormingsproces verandering in gekomen? Zo ja, kunt u dit duiden? - Denkt u dat de mate van vertrouwen tussen de betrokken actoren invloed heeft gehad op het verloop van de besluitvorming?

Tabel 3.4: Indicatoren en vragen behorende bij de variabele vertrouwen

3.6 Interacties in een netwerk

Zoals in het theoretisch kader beschreven kunnen interactiepatronen vanuit verschillende invalshoeken worden beschouwd. Het is mogelijk om de intensiteit van interacties te beschouwen en te bepalen welke actoren het meeste contact hebben. Door te kijken naar de variëteit aan interacties kan beter worden begrepen hoeveel verschillende actoren contact

met elkaar onderhouden. De intensiteit en variëteit van interacties laten zien welke actoren centraal staan in het netwerk en welke aan de buitenkant. Tevens laten ze zien hoe makkelijk het is voor actoren om met elkaar te communiceren (Koppenjan & Klijn, 2004, 70).

Gezien het bovenstaande wordt onder interacties in een netwerk in dit onderzoek verstaan: de wijze van onderlinge communicatie tussen actoren en de variëteit aan communicatie-acties.

Op dezelfde wijze als bij de variabele strategieën, wil ik aan de hand van een tijdlijn tijdens de interviews nagaan of de interacties altijd gericht waren op samenwerking (ook dit waag ik te betwijfelen) of dat er sprake is geweest van interacties gericht op conflicten.

In tabel 3.5 zijn de vragen geformuleerd die bij de variabele interacties in het netwerk horen.

Indicatoren	Vragen
Wijze van communicatie	<ul style="list-style-type: none"> - Welke formele vormen van overleg vonden er plaats tijdens het voorbereidingsproces? - Vond er buiten deze vormen van formeel overleg ook informeel overleg plaats? Zo ja, kunt u dit duiden? - Welke overlegvormen vonden volgens u het meest intensief plaats (qua aantal en qua aard)? - Was er tijdens het formele overleg verschil in dominantie/inbreng? Zo ja, kunt u dit nader typeren? - Is er volgens u gedurende het voorbereidingsproces steeds sprake geweest van interacties gericht op samenwerking of zijn er ook fases geweest waarbij de interacties gericht waren op conflicten? Zo ja, kunt u dit nader typeren? - Is de wijze van onderlinge communicatie een bepalende factor geweest voor het succesvol afronden van het voorbereidingsproces? Zo ja, in welke zin? Zo nee, waarom niet?

Tabel 3.5: Indicatoren en vragen behorende bij de variabele interacties in een netwerk

3.7 Uitkomst

In het theoretisch kader staat beschreven dat oplossingen niet de enige uitkomsten van een beleidsspel of netwerk zijn. Uitkomsten kunnen volgens Koppenjan & Klijn (2004, p. 62-63) in drie groepen worden ingedeeld, namelijk substantieve uitkomsten, uitkomsten op procesniveau en institutionele uitkomsten. Blijkbaar kunnen uitkomsten van netwerkprocessen dus zeer divers zijn. Nu is de vraag hoe deze uitkomsten kunnen worden

gemeten en beoordeeld. Het meten en beoordelen van uitkomsten is een moeilijke taak. Dit komt onder andere doordat actoren verschillende doelen hebben en het dus moeilijk is om één doel vast te stellen dat de uitkomst van een proces meet. Het meten van uitkomsten is ook moeilijk doordat besluitnemingsprocessen in bestuurlijke netwerken lang duren en de doelen van actoren kunnen veranderen gedurende de tijd (Klijn et al., 2010b, p. 1065).

Zoals in de inleiding reeds staat beschreven, wordt het operationeel worden van de GR per 1 januari 2015 als het succesvol afronden van het voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR gezien. Dit is de uiteindelijke uitkomst van het netwerk en deze uitkomst staat centraal in dit onderzoek.

Gezien de complexiteit van het meten van uitkomsten en het doel van dit onderzoek in combinatie met de factor tijd is ervoor gekozen om de variabele uitkomsten niet verder te operationaliseren en dus niet verder in te zoomen op substantieve uitkomsten, uitkomsten op procesniveau en institutionele uitkomsten. Het operationeel worden van de GR per 1 januari 2015 is de succesvolle uitkomst van het netwerk.

HOOFDSTUK 4: METHODE VAN ONDERZOEK

De onderzoeksmethode die is gehanteerd om uiteindelijk te komen tot beantwoording van de centrale vraag, wordt in dit hoofdstuk toegelicht.

4.1 Kernbeslissingen

Bij de bepaling voor de methode van onderzoek is gekozen voor diepgang in plaats van breedte, een kwalificerende benadering in plaats van een kwantificerende benadering en empirisch onderzoek in plaats van niet-empirisch onderzoek. Diepgang betekent een kleinschaliger aanpak waarbij tot kennis gekomen wordt die detaillering, complexiteit en een sterke onderbouwing met een minimum aan onzekerheid tot gevolg heeft. Een kwalificerende en interpreterende benadering biedt de mogelijkheid om verbaal en beschouwend te rapporteren. Empirisch onderzoek betekent dat het onderzoek gebaseerd is op eigen zintuigelijke waarnemingen (Verschuren & Doorewaard, 2010, 160 en 161).

4.2 Onderzoeksstrategie

Gezien bovenstaande keuzes, ligt het voor de hand om het onderzoek in te richten volgens de strategie van een gevalstudie, of in het Engels casestudy. Een casestudy is een onderzoek waardoor een diepgaand en integraal inzicht gekregen kan worden in één of enkele tijdruimtelijk begrensde processen. Kernmerken zijn onder andere (Verschuren & Doorewaard, 2010, p. 184):

- Een smal domein, bestaande uit een klein aantal onderzoekseenheden.
- Meer diepte dan breedte.
- Kwalitatieve gegevens en dito onderzoek.
- Een open waarneming op locatie.

Dit onderzoek betreft een enkelvoudige casestudy. Alleen het voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR is onderzocht. De casestudy vond plaats door individuele face-to-face interviews af te nemen met open vragen. De techniek van ondervraging wordt in de literatuur omschreven als een techniek om de gewenste informatie te krijgen van tevoren zorgvuldig gekozen personen op basis van geoperationaliseerde kernbegrippen (Verschuren en Doorewaard, 2010, p. 230). De interviews vonden semigestructureerd plaats, oftewel aan de hand van een zogenoemde interviewhandleiding (zie bijlage 1 en 2). Hierin staan een aantal voorgeformuleerde vragen die aan de respondenten gesteld worden (Van Thiel, 2007, p. 107).

Naast de casestudy, heeft dit onderzoek ook kenmerken van een bureauonderzoek. Er is namelijk ook gebruik gemaakt van door anderen geproduceerd materiaal, zoals verslagen en stukken van vergaderingen, nieuwsbrieven, stukken van websites, stukken uit de media, etcetera.

4.3 Onderzoekspopulatie

Het onderzoek richt zich op het voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR. De populatie van het onderzoek bestaat daarom uit de vijf Bevelandse gemeenten, omdat deze alle betrokken zijn geweest bij dit proces. De onderzoekseenheden zijn de personen die bij het voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR betrokken zijn geweest. Dit zijn dusdanig veel personen, dat het gezien de beschikbare tijd onmogelijk is om alle betrokkenen te interviewen. Daarom is gekozen om interviews te houden met een selectie van de betrokken burgemeesters, wethouders, secretarissen, leden van ondernemingsraden en overige ambtenaren van de vijf betrokken gemeenten. De bemiddelaar die in de periode november 2011 tot februari 2012 een rol in het voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR heeft vervuld, is ook geïnterviewd. In totaal zijn 13 interviews afgenomen (de waarnemingseenheden). Hierdoor is de casus vanaf verschillende posities belicht en ontstaat een breed beeld van het voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR.

4.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Validiteit en betrouwbaarheid zijn belangrijke criteria voor wetenschappelijk onderzoek (Van Thiel, 2007, p. 55). Daarom wordt hier stilgestaan bij de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

Validiteit

Bij de interne validiteit van een onderzoek gaat het om de vraag of de onderzoeker meet wat hij wil meten. Een belangrijke rol is weggelegd voor de kwaliteit van de operationalisatie. In dit onderzoek zijn de geoperationaliseerde variabelen duidelijk gerelateerd aan het theoretisch kader (met wetenschappelijke bronnen). Hierdoor is de kwaliteit van de operationalisatie geborgd.

Volgens Van Thiel (2007, p. 57) heeft de externe validiteit betrekking op de generalisatie van het onderzoek. Zijn de resultaten van het onderzoek ook toepasbaar op andere gebieden? Doordat in dit onderzoek slechts één casus wordt onderzocht, is de externe validiteit van dit onderzoek beperkt. Echter, generalisatie is ook geen doel van dit onderzoek. Beoogd is een bepaald fenomeen in de eigen context te onderzoeken.

Betrouwbaarheid

Van Thiel (2007, p. 55) stelt dat de interne betrouwbaarheid betrekking heeft op de nauwkeurigheid van het onderzoek. Dit verwijst naar het meetinstrument dat is gebruikt in het onderzoek. Zoals eerder beschreven wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een vragenlijst om interviews af te nemen. Het gekozen meetinstrument moet volgens Van Thiel (2007, p. 56) zo nauwkeurig mogelijk onderscheid maken tussen de begrippen die naar voren komen. Voorgesteld wordt om een ervaren onderzoeker te raadplegen over de gemaakte onderzoekskeuzes. Binnen dit onderzoek is daar aan voldaan door de begeleiding van een ervaren onderzoeker als scriptiebegeleider. Tevens wordt de nauwkeurigheid bevorderd door het definiëren van de begrippen die naar voren komen en deze te voorzien van indicatoren. Ook hier wordt aan voldaan (zie hoofdstuk 3).

Van Thiel (2007, p. 55) stelt dat de externe betrouwbaarheid betrekking heeft op de herhaalbaarheid van een onderzoek. In dit kader is de methode van onderzoek beschreven in de vorige paragrafen van dit hoofdstuk en tevens is uitgelegd welke keuzes zijn gemaakt. Ook zijn de twee gebruikte interviewhandleidingen bijgevoegd. Hierdoor is het mogelijk om het onderzoek in de toekomst te herhalen. Echter, in dit onderzoek staan mensen centraal als object van onderzoek en als databron. Omdat mensen kunnen leren van eerdere ervaringen, zal herhaling van een kwalitatief onderzoek als deze bij dezelfde personen niet altijd leiden tot dezelfde uitkomst.

Valkuilen

Een belangrijke valkuil die in de literatuur wordt genoemd, is het gevaar van sociale wenselijkheid: mensen geven het antwoord dat ze denken dat wordt verwacht, of dat maatschappelijk gezien acceptabel (politiek correct) is, in plaats van de waarheid (Van Thiel, 2007, p. 59). Deze valkuil is in dit onderzoek in eerste instantie ondervangen door vooraf aan de geïnterviewde personen te garanderen dat er geen individueel herleidbare uitspraken/meningen in de analyse en conclusies van het onderzoek zouden worden opgenomen. Verder zijn de vragen over het algemeen open geformuleerd.

Verder worden de meeste problemen ten aanzien van betrouwbaarheid en validiteit volgens Van Thiel (2007, p. 104 en 105) veroorzaakt door het geringe aantal onderzoekseenheden. Dit hoeft niet te betekenen dat er geen sprake is van betrouwbaarheid en validiteit, maar bij een gering aantal onderzoekseenheden zijn de betrouwbaarheid en validiteit moeilijker vast te stellen. Ook in dit onderzoek is sprake van een gering aantal onderzoekseenheden, aangezien er 'slechts' 13 personen zijn geïnterviewd. Er zijn mogelijkheden om dit probleem te reduceren, bijvoorbeeld door het toepassen van triangulatie: het verzamelen en/of verwerken van informatie op meer dan één manier. In dit onderzoek is de informatie op twee manieren verzameld, namelijk door het houden van interviews en door documentenanalyse.

HOOFDSTUK 5: ANALYSE

5.1 De casus in chronologische volgorde

Hieronder staat de casus uitgebreid in chronologische volgorde beschreven. Deze paragraaf is met name gebaseerd op de documentenanalyse en voor een deel op de interviews.

Tijdens een bijeenkomst van burgemeesters en gemeentesecretarissen van de vijf Bevelandse gemeenten Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal op 24 februari 2009 werd afgesproken dat ze op een ongedwongen manier zouden gaan onderzoeken of er vormen van samenwerking tussen de Bevelandse gemeenten mogelijk zouden zijn waar alle gemeenten baat bij zouden hebben. De samenstelling op dat moment staat in tabel 5.1 weergegeven.

Gemeente	Burgemeesters	Gemeentesecretarissen
Goes	Dhr. drs. D.J. van der Zaag	Dhr. drs. C.G.M. Maas
Borsele	Dhr. E.J. Gelok	Dhr. P. Katsman
Reimerswaal	Dhr. A.J. Huisman	Dhr. mr. F.L.A.R. Marquinie MBA
Kapelle	Dhr. S.W.G.M. Kramer	Mevr. ing. M. Quapp
Noord-Beveland	Dhr. H. van Kooten	Dhr. drs. D. Sinke

Tabel 5.1: Samenstelling burgemeesters en gemeentesecretarissen aan de start

Het voorstel was om vijf dagen vast te leggen waarop de burgemeesters en secretarissen, zo nodig aangevuld met ambtenaren die een behulpzame rol konden spelen, elkaar zouden ontmoeten. De ontmoetingen moesten afwisselend plaatsvinden in één van de deelnemende gemeenten. De ochtenden zouden gebruikt worden om de betreffende gemeente waar de ontmoeting plaats vond beter te leren kennen. De middagen werden gebruikt om meer concreet vormen van samenwerking te onderzoeken, initiatieven in gang te zetten, afspraken te maken over de organisatie ervan, taken te verdelen en het werken aan deze initiatieven te monitoren, aldus het voorstel. Uitgesproken werd dat de gemeenten op korte termijn het meeste zouden hebben aan samenwerking op het terrein van de bedrijfsvoering.

Niet veel later, op 23 februari 2010, ondertekenden de burgemeesters en secretarissen van deze vijf Bevelandse gemeenten een intentieverklaring. Overwegende dat:

- de gemeente in Nederland het democratisch gelegitimeerde bestuursorgaan is dat het dichtst bij de inwoners staat;
- de rijksoverheid vanuit bovengenoemde gedachte steeds meer aan de gemeente delegeert dan wel toevertrouwt;

- bovenstaande de vereiste met zich mee brengt om met name in kwalitatief opzicht optimale dienstverlening in combinatie met verregaande deregulering te verzorgen, alsmede dit te voeren beleid op wezenlijke onderdelen onafhankelijk en objectief te handhaven;
- de vijf gemeenten op De Bevelanden dit naar de toekomst toe op middellange en zeker de lange termijn door omvang, complexiteit, juridificering en aansprakelijkheid van/bij wetgeving en regelingen steeds moeilijker ieder voor zich geheel zelfstandig kunnen uitvoeren;
- de vijf gemeenten van mening zijn dat zich medio 2010 een natuurlijk moment (verkiezingen/nieuwe raadsleden) aandient om met het oog op de korte termijn een aanzet te geven tot samenwerking op bepaalde beheersmatige en/of uitvoerende beleidsterreinen;
- in geval van succes op deze terreinen een vervolg kan worden gegeven op specifieke beleidsmatige terreinen opdat een en ander op de lange termijn kan resulteren in een verregaande, robuuste samenwerking;
- indien 'nut en noodzaak' het wettigt op de lange termijn of zoveel eerder als wenselijk gekozen kan worden voor het samenbrengen van bepaalde diensten onder één dak ergens op De Bevelanden;

verklaarden partijen op proactieve wijze mee te werken aan het ontwikkelen van vormen van (verregaande) samenwerking tussen partijen op verschillende terreinen, zoals ICT, Personeel & Organisatie en Sociale Zaken. De eerste officiële stap richting samenwerking was dus gezet.

Na ondertekening van de intentieverklaring werd het periodiek overleg gecontinueerd. Tevens werd de directieraad ingesteld, een periodiek overleg tussen de vijf gemeentesecretarissen. De taak van de directieraad bestond onder andere uit het inventariseren in welke vorm/structuur de beoogde samenwerking bij voorkeur gestalte kon krijgen.

Op 22 oktober 2010 verstuurde het college van burgemeester en wethouders van Goes een brief naar de andere gemeenten om de intenties van Goes te verduidelijken. Hierin stond vermeld dat het college van Goes had uitgesproken dat er een open houding moest zijn voor meer samenwerken. Dat betekende volgens de brief een constructieve opstelling in overleggen met andere gemeenten en daar waar nodig een leidende rol pakken die hoort bij het centrumgemeente zijn. Bij mail van 21 oktober 2010 kondigde de gemeentesecretaris van Goes de brief al aan bij de secretarissen van de andere gemeenten. Uit deze mail bleek dat er op dat moment nog geen overeenstemming was over het eindplaatje (dus de vorm

van samenwerking) en over de huisvesting van medewerkers op het moment dat de samenwerking substantieel zou blijken te worden. Daarbij werd genoemd dat deze verschillende opvattingen de door allen gewenste voortgang in de samenwerking in de weg leek te staan.

Op 1 december 2010 ging de heer drs. D.J. van der Zaag met pensioen en werd de heer mr. L.J. Verhulst benoemd tot burgemeester van Goes.

Op 14 december 2010 hebben de colleges van burgemeesters en wethouders van de vijf Bevelandse gemeenten op advies van de directieraad (met instemming van de vijf Bevelandse burgemeesters) het voornemen uitgesproken om te komen tot de vaststelling van een gemeenschappelijke regeling die de samenwerking op diverse uitvoerende taakvelden zou gaan regelen. Niet veel later verleenden de betrokken gemeenteraden formeel toestemming voor het aangaan van de gemeenschappelijke regeling.

Op 25 februari 2011 volgde de heer mr. A.B. Stapelkamp de heer S.W.G.M. Kramer op als burgemeester van Kapelle.

Begin oktober 2011 hadden de directieraad en de burgemeesters van Borsele, Goes en Noord-Beveland een gesprek. Aanleiding voor dit gesprek was het heersende beeld bij vier gemeenten dat de standpunten van Goes, zoals geuit door de secretaris van Goes in de directieraad, bewerkstelligden dat de andere gemeenten dachten dat Goes de samenwerking niet wilde of ten eigen voordele wilde aanwenden. De secretarissen van Borsele, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal misten bij hun collega van Goes het gevoel bij hun positie als kleinere gemeente. Hierdoor stokten zaken. Goes heeft tijdens dit gesprek bij monde van de burgemeester aangegeven dat het college en de gemeenteraad positief stonden tegenover samenwerking in de GR.

De poging om de gemeenschappelijke regeling op te zetten, stopte ineens in november 2011. De gemeenten Borsele en Reimerswaal zegden het vertrouwen op in de samenwerking met de gemeente Goes in de gemeenschappelijke regeling. Er bleken onoverkomelijke verschillen in inzicht te bestaan over hoe een gezamenlijke bedrijfsvoering er uit zou moeten zien.

Een lijmpoging van de heer mr. A.J. te Veldhuis, een onafhankelijke derde, leidde in februari 2012 tot een 'Vlekkenplan', dat moest resulteren in een doorstart van de gemeenschappelijke regeling van de vijf Bevelandse gemeenten. In het Vlekkenplan stond

een beschrijving van de gewenste samenwerkingstaken (te weten: ICT, Sociale zaken, P&O taken, Salarisadministratie en Informatievoorziening), een indicatie van de kosten waarbij het totaal van de geraamde kosten in de begrotingen van de vijf Bevelandse gemeenten als maximum werd aangehouden en een toedeling van de samenwerkingsactiviteiten aan de deelnemende gemeenten. De volgende verdeling werd gemaakt:

- ICT in Goes, uitwijk naar Borsele.
- Sociale Zaken (zowel frontoffice, als ook backoffice) in Goes.
- P&O in Kapelle.
- Salarisadministratie in Noord-Beveland.
- Informatievoorziening in Borsele, achtervang Reimerswaal.

De gemeente Reimerswaal sprak geen voorkeur uit voor het huisvesten van één van de onderdelen binnen haar gemeente. Samenvattend kan gesteld worden dat het Vlekkenplan de voordelen per gemeente beschreef.

De actie van Borsele en Reimerswaal heeft ook geleid tot het vervangen van de heer drs. C.G.M. Maas door de heer mr. H.E. Schild (toenmalig sectorhoofd Grondgebied) als vertegenwoordiger van Goes in de directieraad. De heer Maas bleef op dat moment nog wel secretaris van de gemeente Goes, dus dit kon gezien worden als een handreiking van Goes naar de andere gemeenten toe.

Per 1 juni 2012 ging de heer P. Katsman met pensioen en werd Borsele door mevrouw J. de Jonge (toenmalig hoofd sector Middelen, nu als directeur lid van het directieteam van Borsele) vertegenwoordigd in de directieraad.

Vervolgens kwam Borsele tot het inzicht dat het samenwerkingsverband te hard van stapel liep. Op 25 juni 2012 liet Borsele in het Algemeen Bestuur van de GR weten dat men voorlopig alleen wilde samenwerken op het gebied van ICT en daar eerst ervaring mee op wilde doen. Naar de mening van Borsele ontbrak op dat moment duidelijkheid in visie, strategie en doelstellingen binnen de andere vier samenwerkingsonderdelen. Voor de andere gemeenten kwam deze mededeling als een verrassing. Ze besloten niet op het verzoek van Borsele in te gaan en op de gekozen weg – dus met een ‘totaalpakket’ – door te gaan met het invullen van de gemeenschappelijke regeling. Naar de mening van deze gemeenten was de duidelijkheid over de visie, strategie en doelstellingen in meer dan voldoende mate afgedekt door de inhoud van het Vlekkenplan, het plan waaraan ook Borsele zich volledig ongeclausuleerd had geconformeerd.

Correspondentie over en weer en besprekingen volgden. Standpunten werden uitgewisseld, visies werden gedeeld en uiteindelijk werd geconcludeerd dat er voldoende ruimte was om de verschillen in inzicht over de totstandkoming en verdere inrichting van het samenwerkingsverband met elkaar te overbruggen. De vier gemeenten besloten dat de gemeente Borsele weer deel kon nemen aan de gemeenschappelijke regeling, onder de voorwaarden dat:

- Borsele bereid was zonder voorwaarden vooraf te herintreden.
- geen enkele gemeente een uitzonderingspositie had of een voorbehoud maakte.
- samenwerking gold voor alle vijf de samenwerkingsonderdelen.

In december 2012 besloot Borsele om alsnog deel te nemen aan de samenwerking.

Begin 2013 werden de tekst van de gemeenschappelijke regeling en het Kaderplan als voorgenomen besluit door de vijf colleges van burgemeester en wethouders vastgesteld. Het Kaderplan beschreef de uitgangspunten voor de verdere inrichting en uitwerking van de gemeenschappelijke regeling. Na positief advies van de ondernemingsraden en het Bevelands OR Platform hebben de vijf individuele colleges van burgemeester en wethouders op 21 mei 2013 het voorgenomen besluit een definitief karakter gegeven. Op 17 juni 2013 is de tekst van de gemeenschappelijke regeling namens deze vijf colleges ondertekend. De gemeenschappelijke regeling was een formeel feit!

Wat volgde was een traject waarin diverse zaken geregeld moesten worden, zoals het opstellen/vaststellen van standaard dienstverleningsovereenkomsten, diverse reglementen van orde, een klachtenregeling, een sociaal statuut en een arbeidsvoorwaardenpakket en het doorlopen van plaatsingsprocedures.

Per 1 januari 2015 is het voorbereidings- en besluitvormingsproces succesvol afgerond, doordat de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking De Bevelanden operationeel is geworden. De vijf Bevelandse gemeenten Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal hebben een flink aantal bedrijfsvoeringstaken op het gebied van ICT, P&O/salarisadministratie en Werk, Inkomen en Zorg (WIZ) in de GR ondergebracht. In totaal zijn er op 1 januari 2015 ongeveer 140 medewerkers in deze nieuwe organisatie werkzaam.

5.2 Actoren en uitkomst

Zoals eerder beschreven richt dit onderzoek zich niet op de actoren en de uitkomst. Onder de actoren worden de vijf Bevelandse gemeenten Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal verstaan. De succesvolle afronding van het voorbereidings- en

besluitvormingsproces door het operationeel worden van de GR op 1 januari 2015 is als uitkomst vastgesteld. Deze twee factoren worden dus niet geanalyseerd.

5.3 Posities

De posities van de actoren worden in beeld gebracht aan de hand van de grootte van de gemeente, de financiële positie en de aanwezige kennis/deskundigheid.

5.3.1 Grootte

In tabel 5.2 is het inwoneraantal per gemeente opgenomen gedurende het voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR. Deze gegevens zijn gebaseerd op de jaarlijkse demografische kerncijfers per gemeente van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Gemeente	Jaar					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Goes	36.754	36.605	36.665	36.921	36.971	36.954
Borsele	22.551	22.618	22.707	22.676	22.683	22.579
Reimerswaal	21.345	21.476	21.614	21.704	21.859	21.927
Kapelle	12.288	12.402	12.365	12.398	12.495	12.500
Noord-Beveland	7.327	7.397	7.474	7.522	7.509	7.530

Tabel 5.2: Inwoneraantal per gemeente

In tabel 5.3 is de formatieomvang in FTE op basis van de jaarrekening per gemeente opgenomen gedurende het voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR. Deze cijfers zijn verstrekt door de salarisadministratie van de GR.

Gemeente	Jaar					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Goes	357,62	366,05	368,94	368,47	323,83	324,66
Borsele	187,08	184,75	180,94	187,15	178,23	167,82
Reimerswaal	155,49	156,57	156,86	155,23	149,01	131,98
Kapelle	78,53	74,33	70,1	62,5	62,4	58,1
Noord-Beveland	56,51	55,56	55,56	54,3	52	51,96

Tabel 5.3: Formatieomvang in FTE per gemeente

Uit bovenstaande kunnen we concluderen dat Goes de grootste Bevelandse gemeente was aan de start en het einde van het voorbereidings- en besluitvormingsproces, Borsele en

Reimerswaal vulden het midden en Kapelle en Noord-Beveland waren de kleinste gemeenten. Alle geïnterviewde personen deelden deze indeling.

5.3.2 Financiële positie

Aan alle geïnterviewde personen (met uitzondering van de heer mr. A.J. te Veldhuis) is gevraagd of de gemeente die ze vertegenwoordigden voorafgaand aan het voorbereidings- en besluitvormingsproces over voldoende financiële middelen beschikte om de (nieuwe) taken op het gebied van bedrijfsvoering (ICT, P&O, Salarisadministratie) en Werk, Inkomen en Zorg (WIZ) afzonderlijk van de overige regiogemeenten uit te blijven voeren. Tevens is gevraagd of hun gemeente gedwongen was om bezuinigingen op deze terreinen door te voeren. Als laatste is gevraagd of de geïnterviewde personen een beeld van de financiële positie van de overige regiogemeente hadden. De antwoorden op deze vragen geven het volgende beeld.

Voorafgaand aan het voorbereidings- en besluitvormingsproces beschikten alle Bevelandse gemeenten over voldoende financiële middelen om de taken op het gebied van bedrijfsvoering en WIZ afzonderlijk van elkaar uit te blijven voeren. Een veel gehoord antwoord was echter dat het voor iedere gemeente wel de vraag was hoe lang ze dat nog vol hadden kunnen houden.

Aan de start van het voorbereidings- en besluitvormingsproces was een aantal gemeenten gehouden om bezuinigingen door te voeren, maar deze waren niet noemenswaardig. Gedurende het voorbereidings- en besluitvormingsproces heeft iedere gemeente te maken gekregen met de financiële crisis en de daaruit voortvloeiende verlagingen van de uitkeringen uit het gemeentefonds. Dit heeft alle gemeenten uiteindelijk genoodzaakt om over de volle breedte bezuinigingen door te voeren, dus ook op bovenstaande taken. Aangezien iedere gemeente hiermee te maken heeft gehad, heeft dit geen gevolgen gehad voor de onderlinge posities.

5.3.3 Kennis/deskundigheid

Net als bij de financiële positie is ook aan alle geïnterviewde personen (met uitzondering van de heer mr. A.J. te Veldhuis) gevraagd of de gemeente die ze vertegenwoordigden voorafgaand aan het voorbereidings- en besluitvormingsproces over voldoende kennis/deskundigheid beschikte om de (nieuwe) taken op het gebied van bedrijfsvoering (ICT, P&O, Salarisadministratie) en WIZ afzonderlijk van de overige regiogemeenten uit te blijven voeren. Tevens is gevraagd of de geïnterviewde personen een beeld hadden van de

kwetsbaarheid op dit punt van de overige regiogemeenten. De antwoorden op deze vragen geven het volgende beeld.

Goes beschikte over voldoende kennis/deskundigheid om de genoemde taken afzonderlijk van de andere regiogemeenten uit te blijven voeren. Als grootste gemeente beschikte Goes ook over het grootste ambtelijke apparaat. De andere gemeenten waren kwetsbaarder op dit punt, waarbij Kapelle en Noord-Beveland het meest kwetsbaar waren. Deze gemeenten hadden het kleinste ambtelijke apparaat en dat had gevolgen voor de kennis/deskundigheid. Kennis/deskundigheid was wel aanwezig, maar vanwege eenmansposities was de kwetsbaarheid op dit punt groot. Overigens had Noord-Beveland de afdeling Sociale Zaken al ondergebracht bij Goes en voerde Kapelle hierover gesprekken met Goes.

5.3.4 Conclusie

Op grond van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat Goes het minst afhankelijk was van samenwerking en Kapelle en Noord-Beveland het meest afhankelijk. Deze posities zijn met name bepaald aan de hand van de kwetsbaarheid op het gebied van kennis/deskundigheid. Deze factor is gelinkt aan de omvang van de gemeente en daarmee de omvang van het ambtelijk apparaat. De financiële posities van de Bevelandse gemeenten hebben nauwelijks tot geen rol gespeeld bij de bepaling van de mate waarin actoren afhankelijk waren van samenwerking.

Volgens het theoretisch kader wijzigingen posities binnen een netwerk voortdurend. Zoals hierboven beschreven is daar in deze casus geen sprake van. De posities zijn gedurende het voorbereidings- en besluitvormingsproces niet veranderd.

5.4 Percepties

De percepties van actoren worden in beeld gebracht aan de hand van de beelden die actoren hadden over het probleem, de gewenste oplossing, de andere actoren binnen het netwerk en de omgeving.

5.4.1 Beelden over het probleem

“Meer body en massa nodig om een serieuze tegenpartij te zijn.” “De politiek wilde samenwerken.” “Naarmate je in een grotere schaal overstapt, kun je over meer specialisten beschikken.” Dit is een greep uit de uitspraken die tijdens de interviews over dit onderwerp naar voren zijn gekomen.

Volgens Goes bestond er voorafgaand aan het voorbereidings- en besluitvormingsproces voor Goes geen probleem. Ze hadden voldoende financiële middelen en

kennis/deskundigheid om de (nieuwe) taken afzonderlijk van de andere regiogemeenten uit te blijven voeren. Er werd echter wel gezien dat samenwerking voordeel op kon leveren, zoals schaalvergroting, meer efficiency, lagere overheadkosten.

Volgens Borsele en Reimerswaal bestonden er voorafgaand aan het voorbereidings- en besluitvormingsproces geen directe problemen waardoor samenwerking noodzakelijk was. Het was voor deze gemeenten wel duidelijk dat er steeds meer zaken op de gemeenten af zouden komen en dat daardoor in de (nabije) toekomst problemen zouden kunnen ontstaan, met name op het gebied van kennis/deskundigheid, maar ook op het gebied van kosten en kwaliteit. Hier wilden Borsele en Reimerswaal op inspelen door de samenwerking binnen de Bevelanden aan te gaan.

Voor Kapelle zijn de kosten, de kwetsbaarheid en de kwaliteit van begin af aan de motieven geweest om tot samenwerking te komen.

Voor Noord-Beveland stond de (personele) kwetsbaarheid op de eerste plaats om tot samenwerking te komen, daarna kwam in mindere mate de kwaliteit.

Op basis van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er geen sprake was van een gezamenlijk beeld over het probleem aan de start van het voorbereidings- en besluitvormingsproces. Met uitzondering van Goes waren wel alle actoren het erover eens dat samenwerking in de toekomst noodzakelijk zou zijn om als zelfstandige gemeente te kunnen blijven opereren. Dit gevoel werd in de volle breedte, dus ook bij Goes, versterkt toen minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in februari 2013 de 100.000+-gemeenten introduceerde. Eén van de geïnterviewden merkte op: “We wilden absoluut een zelfstandige gemeente blijven, maar de visie van Plasterk dwong ons wel om nog actiever over serieuze samenwerking te gaan nadenken.” Zie voor de verdere uitwerking van dit onderdeel paragraaf 5.3.4.

5.4.2 Beelden over de gewenste oplossing

Vormen van samenwerking

Diverse vormen van samenwerking zijn besproken tussen de Bevelandse gemeenten. Zo is gekeken naar het BEL-model (samenwerking Blaricum, Eemnes en Laren), het Ten Boer model (Ten Boer droeg nagenoeg alle taken over aan de stad Groningen), samenwerking tussen een centrumgemeente en omliggende gemeenten, etcetera. Een gemeentelijke herindeling werd door een overgrote meerderheid bij voorbaat al uitgesloten. Een veel gehoorde uitspraak tijdens de interviews was: “Een gemeentelijke herindeling was zowel politiek als ambtelijk niet bespreekbaar.”

Zoals eerder beschreven bestond er geen noodzaak voor Goes om samen te werken. Ze wilden de ‘buren’ wel helpen, maar dan op contractbasis zoals ze Sociale Zaken al voor

Noord-Beveland verzorgde. Echter, de andere gemeenten wilden samenwerken op een volwaardige en evenwichtige wijze. Deze gemeenten zagen het niet zitten om alle taken onder te brengen bij Goes. Aan het begin van het voorbereidings- en besluitvormingsproces bestond er dus geen gezamenlijk beeld over de gewenste vorm van samenwerking. Toch hebben alle Bevelandse colleges begin 2011 ingestemd met het voorstel tot het opstellen van een gemeenschappelijke regeling voor de samenwerking tussen de Bevelandse gemeenten. Hetzelfde deden de gemeenteraden niet veel later, in maart 2011. Er kan worden gesteld dat de actoren op dat moment – in ieder geval op papier – een gezamenlijk beeld hadden over de vorm van samenwerking.

Terreinen van samenwerking

In de intentieverklaring, die in februari 2010 door alle burgemeesters en secretarissen is ondertekend, stond beschreven dat de gemeenten met het oog op de korte termijn van mening waren dat een aanzet tot samenwerking kon worden gegeven op bepaalde beheersmatige en/of uitvoerende beleidsterreinen. Volgens de intentieverklaring was min of meer consensus bereikt over samenwerking op het gebied van ICT, de brandweer (voor wat betreft de zogenaamde ‘koude kant’), P&O, facilitaire zaken voor wat betreft inkooptrajecten, handhaving, belasting, milieu en sociale zaken². Achteraf blijkt dat over dit onderwerp (en andere onderwerpen) toch nog wat discussie heeft plaatsgevonden. Goes had bijvoorbeeld geen behoefte aan het onderbrengen van P&O bij de GR, Borsele wilde liever Sociale Zaken binnen de eigen organisatie houden. Deze discussies hebben – na een korte onderbreking – geleid tot de totstandkoming van een Vlekkenplan. Het Vlekkenplan is – op advies van de heer mr. A.J. te Veldhuis – opgesteld door de directieraad en bevatte een beschrijving van de gewenste samenwerkingstaken (te weten: ICT, Sociale zaken, P&O-taken, Salarisadministratie en Informatievoorziening), een indicatie van de kosten waarbij het totaal van de geraamde kosten in de begrotingen van de vijf Bevelandse gemeenten als maximum werd aangehouden en een toedeling van de samenwerkingsactiviteiten aan de deelnemende gemeenten. In februari 2012 hebben de colleges van de Bevelandse gemeenten het Vlekkenplan vastgesteld en als vertrekpunt voor de doorstart in de samenwerking op De Bevelanden laten gelden.

Conclusie

Op grond van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat pas in februari 2012 op papier een gezamenlijk beeld bestond over het eindplaatje, oftewel de gewenste oplossing.

² Samenwerking op Bevelandse schaal op het gebied van de brandweer en milieu is door de komst van respectievelijk de Veiligheidsregio Zeeland en de Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland uiteindelijk niet nodig gebleken.

5.4.3 Beelden over de omgeving

Op 21 april 2011 verscheen het bestuursakkoord 2011-2015, een akkoord tussen Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk. De kern van dit akkoord was dat een aantal taken op het gebied van de AWBZ, de Jeugdzorg en de arbeidsmarkt vanuit het Rijk naar de gemeenten zou worden overgeheveld.

In het regeerakkoord 'Bruggen slaan' – het akkoord tussen VVD en PvdA van 29 oktober 2012 – zijn de drie decentralisaties, al dan niet in gewijzigde vorm, overgenomen. Er kwam dus nogal wat af op de gemeenten. Voor de gemeenten Noord-Beveland, Kapelle en Reimerswaal stond vanaf dat moment vast dat ze de taken niet afzonderlijk van de andere gemeenten op konden pakken zodra de decentralisaties doorgevoerd zouden worden.

Daarbij kwam dat minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij brief van 19 februari 2013 aan de Tweede Kamer schreef dat op langere termijn er alleen nog gemeenten zouden moeten zijn van in beginsel 100.000+ inwoners. Gemeenten zouden deze opschaling in kader van de decentralisaties nodig hebben om een goede partner te zijn voor maatschappelijke organisaties, zoals zorginstellingen en om financiële risico's te kunnen dragen en te beschikken over de benodigde kennis en capaciteit. Bij de minister bestond wel het besef dat gemeentelijke herindeling een langlopend en zorgvuldig traject was waar de decentralisaties niet op zouden kunnen wachten, omdat de inhoudelijke en financiële belangen bij de decentralisaties hiervoor te groot waren. De gemeentelijke uitvoeringskracht moest daarom reeds op korte termijn versterkt worden. Dit kon volgens de minister door intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te benutten ter versterking van hun uitvoeringskracht. Uiteindelijk is de ambitie van de 100.000+-gemeenten in april 2013 uit het concept herindelingskader geschrapt. Toch heeft deze beweging van de minister wel invloed gehad op het voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR. Zoals eerder beschreven bestond niet bij iedere gemeente de directe noodzaak om tot samenwerking te komen. Deze beweging heeft ertoe geleid dat de gemeenten een extra besef kregen dat samenwerking noodzakelijk was om gemeentelijke herindeling in de toekomst te voorkomen en dus als zelfstandige gemeenten te kunnen blijven opereren. Ik merk nog op dat het totaal aantal inwoners binnen de vijf Bevelandse gemeenten 'toevalligerwijs' ongeveer 100.000 bedraagt.

5.5 Strategieën

“Alle partijen hadden een gezamenlijke samenwerkingsstrategie.” “In de formele settings had iedere gemeente een samenwerkingsstrategie.” “Goes had een andere strategie dan de andere vier gemeenten.” “Iedere gemeente heeft een eigen strategie gevoerd.” “Pas later in het proces was er sprake van een gezamenlijke samenwerkingsstrategie.” Wederom een diversiteit aan uitspraken over één onderwerp. Duidelijk is wel dat in de eerste jaren van het

proces geen sprake is geweest van een gezamenlijk gevoerde strategie door de vijf Bevelandse gemeenten. Acht van de geïnterviewde personen hebben dit bevestigd.

Er wordt met name naar Goes gewezen als actor die, zeker in het begin van het voorbereidings- en besluitvormingsproces, de eigen doelen nastreefde, dus een go-alone strategie voerde. Dit valt te rijmen met het afwijkende beeld over het probleem (“Goes heeft geen probleem”) en de gewenste oplossing (“alles op contractbasis naar Goes”) dat Goes had ten opzichte van de andere vier gemeenten. Eén van de geïnterviewde personen stelde zelfs dat “de GR is ontstaan ondanks Goes”. Vijf van de geïnterviewde personen gaven aan dat de strategie van Goes meer richting een samenwerkende strategie veranderde nadat Borsele en Reimerswaal in november 2011 het vertrouwen in Goes hadden opgezegd en daaruit voortvloeiend het Vlekkenplan in februari 2012 was vastgesteld. In de tussenliggende periode heeft Goes bijvoorbeeld ook besloten om de toenmalige secretaris van Goes uit de directieraad te halen en een andere vertegenwoordiger namens Goes naar voren te schuiven. Dit werd door de andere gemeenten als een handreiking van Goes gezien om tot samenwerking te komen, want de secretarissen van de andere gemeenten zagen de secretaris van Goes als een persoon die het gevoel bij hun positie als kleinere gemeente miste en hadden daardoor weinig vertrouwen meer in de samenwerking binnen de directieraad. Het leek erop dat door de wisseling van de wacht en de stip op de horizon er sprake was van betere afstemming tussen ambtelijk en bestuurlijk Goes. Dit leidde er dan ook toe dat Goes sindsdien meer de strategie van samenwerking heeft gevoerd.

Borsele heeft zich tijdens de gehele looptijd van het voorbereidings- en besluitvormingsproces kritisch opgesteld. Daarbij werd het conflict niet geschuwd. Dit resulteerde onder andere in twee uitstapjes. In november 2011 werd samen met Reimerswaal het vertrouwen in Goes opgezegd en in juni 2012 zag Borsele het niet meer zitten om met een totaalpakket van start te gaan en wilde ze alleen op het gebied van ICT de samenwerking voorzetten. De eerste uitstap had dus te maken met vertrouwen en lijkt een reactie op de go-alone strategie van Goes te zijn geweest. De tweede uitstap had meer te maken met de wijze waarop invulling werd gegeven aan de vastgestelde samenwerkingsterreinen. Dit was dus geen reactie op een bepaalde strategie. Beide keren heeft met name de politieke druk ertoe geleid dat Borsele weer instapte. Het beeld dat Borsele geïsoleerd als gemeente binnen de Bevelanden achter zou blijven zag met name de gemeenteraad niet zitten.

De strategie van Reimerswaal is het grootste gedeelte van de looptijd op samenwerking en faciliteren gericht geweest. De heer mr. F.L.A.R. Marquinie MBA (secretaris van

Reimerswaal) wordt bijvoorbeeld door zeven geïnterviewde personen naar voren geschoven als aanjager van het voorbereidings- en besluitvormingsproces. Wellicht dat dit er ook toe heeft geleid dat de heer Marquine is aangesteld als directeur ad interim van de GR en vervolgens ook tot directeur van de GR. Ondanks deze coöperatieve houding, heeft Reimerswaal ook een keer het conflict gezocht. Zoals eerder beschreven heeft Reimerswaal in november 2011 samen met Borsele het vertrouwen in Goes opgezegd. Borsele en Reimerswaal hebben toentertijd besproken om met z'n tweeën verder te gaan. Na tussenkomst van de heer mr. A.J. te Veldhuis als bemiddelaar kwam echter het besef bij Reimerswaal dat Goes als centrumgemeente van de Bevelanden bij een samenwerking op dit niveau hoorde.

De strategie van Kapelle en Noord-Beveland is de gehele looptijd op samenwerking gericht geweest. De posities van deze gemeenten verschilden ook van de andere gemeenten. Ze waren de kleinste gemeenten, Noord-Beveland was afhankelijk van Goes omdat ze Sociale Zaken al bij Goes had ondergebracht en Kapelle voerde hier al gesprekken over met Goes. Deze gemeenten waren er dan ook van overtuigd dat samenwerking op korte termijn noodzakelijk was om de taken goed uit te kunnen blijven voeren en in de toekomst als zelfstandige gemeente te kunnen blijven opereren. Kapelle en Noord-Beveland hebben zich dan ook faciliterend opgesteld op het moment dat er sprake was van conflicten. Dit laatste wordt door zeven geïnterviewde personen beaamd.

5.6 Vertrouwen

In dit onderzoek wordt onder vertrouwen verstaan: het beeld van een actor over de andere actoren binnen het netwerk, de bereidheid om een open en kwetsbare positie aan te nemen en het geloof dat een andere actor wil handelen in het belang van positieve uitkomsten.

Bijna alle geïnterviewde personen gaven aan de andere regiogemeenten voorafgaand aan het voorbereidings- en besluitvormingsproces redelijk tot goed te kennen. Binnen de diverse gremia in de Zeeuwse bestuursstructuur kwam men elkaar tegen. Er waren dan ook al samenwerkingsverbanden:

- Er wordt al sinds 1980 samengewerkt op het gebied van welzijnstaken in het Samenwerkingsverband Welzijnszorg Oosterschelderegio (SWVO), waarin de Bevelandse gemeenten, Schouwen-Duiveland en Tholen deelnemen.
- Vanaf 2001 zijn diverse taken van de gemeente Noord-Beveland op het gebied van Sociale Zaken gemandateerd aan de gemeente Goes. Per 1 juni 2002 heeft Noord-Beveland alle taken op dit gebied aan Goes gemandateerd. Op 1 januari 2007 zijn daar de WMO-taken van Noord-Beveland aan toegevoegd.

- Op 1 januari 2005 is samenwerking tussen Goes en Borsele gestart op het gebied van brandweertaken. Ook Kapelle en Reimerswaal werkten al enkele jaren intensief samen op het terrein van de brandweer. Per 1 oktober 2010 zijn de brandweertaken ondergebracht in de Veiligheidsregio Zeeland.
- Op 1 januari 2007 is de samenwerking gestart tussen Goes, Borsele en Kapelle met een aantal andere gemeenten in Zeeland onder de Gemeenschappelijke regeling SaBeWa op het gebied van de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen.
- Verder zijn er nog vele vormen van samenwerking tussen gemeenten in gemeenschappelijke regelingen te noemen voor specifieke taken, bijvoorbeeld het Openbaar lichaam Afvalstoffen Zeeland (OLAZ), Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland (GGD), Samenwerking inzameling huisvuil en kolkenzuiger (Goes en Borsele), etcetera.

De Bevelandse gemeenten waren dus geen onbekenden voor elkaar. Bijna alle geïnterviewde personen gaven aan dat er voorafgaand aan het voorbereidings- en besluitvormingsproces sprake was van vertrouwen in de andere gemeenten. Eén van de geïnterviewde personen maakte dit duidelijk door te stellen dat het voorbereidings- en besluitvormingsproces nooit was opgestart als er aan de voorkant geen vertrouwen in elkaar zou hebben bestaan. De actoren hadden over het algemeen dus een positief beeld over elkaar aan de start van het voorbereidings- en besluitvormingsproces.

Naarmate het proces vorderde, is het beeld dat de gemeenten over elkaar hadden – en dan met name het beeld van Borsele, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal over Goes – wel gaan schommelen. Het is bijvoorbeeld niet voor niets geweest dat Borsele en Reimerswaal in november 2011 het vertrouwen in Goes opzegden. Bij Borsele, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal bestond op dat moment het beeld dat Goes de samenwerking niet wilde of alleen ten eigen voordele wilde aanwenden. Noord-Beveland kon dit niet openlijk uiten. Deze gemeente was afhankelijk van Goes omdat Sociale Zaken bij Goes was ondergebracht. Kapelle voerde hier ook al gesprekken over met Goes, dus zat ongeveer in hetzelfde schuitje als Noord-Beveland. Borsele en Reimerswaal waren minder afhankelijk van Goes en waren op dat moment dus in de positie om het vertrouwen in Goes op te zeggen. De handreiking van Goes naar aanleiding van deze vertrouwensbreuk – het vervangen van de vertegenwoordiger van Goes in de directieraad – zorgde ervoor dat het beeld van de andere actoren over Goes weer verbeterde.

De meningen onder de geïnterviewde personen over het tweede gedeelte van de definitie van vertrouwen zijn verdeeld. Vier van de geïnterviewde personen stelden dat er de gehele

looptijd sprake was van een open sfeer. Eén van deze personen lichtte toe dat het voorbereidings- en besluitvormingsproces qua openheid zelfs een 8 kreeg op een schaal van 1 tot 10. Drie van de geïnterviewde personen waren van mening dat er in het begin geen sprake was van een open proces, maar dat dit wel is gegroeid. Vier personen vertelden dat er geen sprake is geweest van een open voorbereidings- en besluitvormingsproces. Twee van de geïnterviewde personen waren van mening dat de openheid van het voorbereidings- en besluitvormingsproces schommelde. Zij benoemden dat de openheid met name rond de conflictsituaties afnam.

Drie van de geïnterviewde personen gaven aan altijd geloof te hebben gehad dat de andere gemeenten handelden in het belang van positieve uitkomsten. Daarbij vermeldde één persoon dat dit vertrouwen in Goes nog meer toenam nadat Goes had besloten een andere vertegenwoordiger in de directieraad naar voren te schuiven en het Vlekkenplan was vastgesteld. Bij vier van de geïnterviewde personen schommelde dit geloof gedurende de looptijd. Ook in deze groep vertelden twee personen dat het vertrouwen in Goes toenam nadat Goes had besloten een andere vertegenwoordiger in de directieraad naar voren te schuiven en het Vlekkenplan was vastgesteld. Slechts één persoon gaf aan geen geloof in de intenties van de andere gemeenten te hebben gehad. De overige personen hebben geen duidelijke visie over dit vraagstuk gegeven.

Over het algemeen kwam uit de interviews wel naar voren dat met name Borsele weinig vertrouwen had in de intenties van Goes. Daar waar personen vertelden dat het eigen geloof in de intenties schommelde, werd dit in de meeste gevallen ook gelinkt aan Goes. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het opzeggen van het vertrouwen in Goes in november 2011 door Borsele en Reimerswaal. Het vertrouwen is toegenomen nadat Goes een andere vertegenwoordiger in de directieraad naar voren had geschoven en nadat het Vlekkenplan door alle actoren is vastgesteld. Echter, de uitstap die Borsele in juni 2012 heeft gemaakt, heeft ook weer wel gevolgen gehad voor het vertrouwen van Goes, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal in Borsele.

Drie van de geïnterviewde personen kwamen met het gezegde 'vertrouwen komt te voet en gaat te paard'. Hieruit kan worden afgeleid dat onderling vertrouwen een kwetsbaar goed is, dat zorgvuldig moet worden opgebouwd en dat zo weer kan worden weggevaagd wanneer er zich incidenten voordoen.

5.7 Interacties in het netwerk

Onder interacties in het netwerk wordt de wijze van onderlinge communicatie tussen actoren en de variëteit aan communicatie-acties verstaan. Aan de hand van deze twee kenmerken wordt deze variabele dus geanalyseerd.

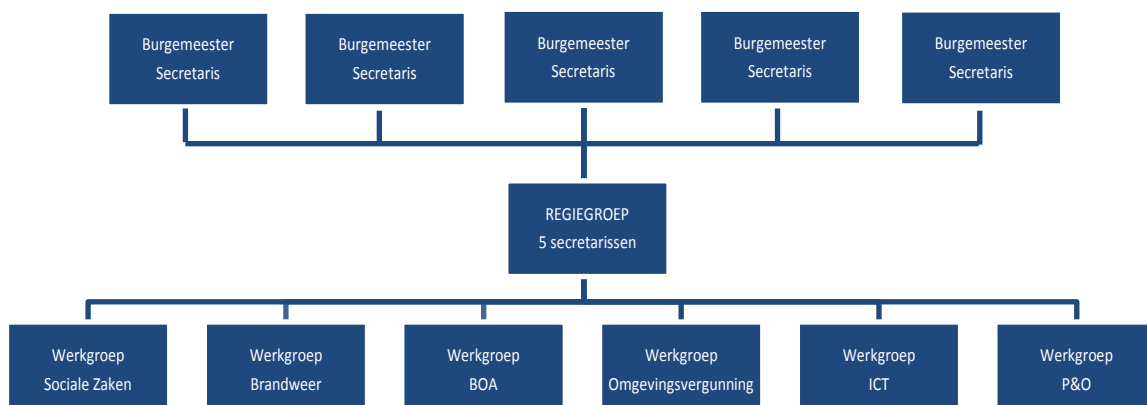
5.7.1 Variëteit aan communicatie-acties

De variëteit aan communicatie-acties is op te delen in formele overleggen en informele overleggen.

Formele overleggen

Aan de start van het voorbereidings- en besluitvormingsproces is afgesproken om vijf dagen vast te leggen waarop de burgemeesters en secretarissen, zo nodig aangevuld met ambtenaren die een behulpzame rol konden spelen, elkaar zouden ontmoeten. Zoals reeds beschreven, zouden de ochtenden gebruikt worden om de betreffende gemeente waar de ontmoeting plaats vond beter te leren kennen en de middagen om meer concreet vormen van samenwerking te onderzoeken, initiatieven in gang te zetten, afspraken te maken over de organisatie ervan, taken te verdelen en het werken aan deze initiatieven te monitoren. Deze dagen vormden de start van de interacties in het netwerk. Vervolgens is de projectorganisatie afgesproken zoals deze in figuur 5.1 wordt weergegeven.

Figuur 5.1: projectorganisatie februari 2010

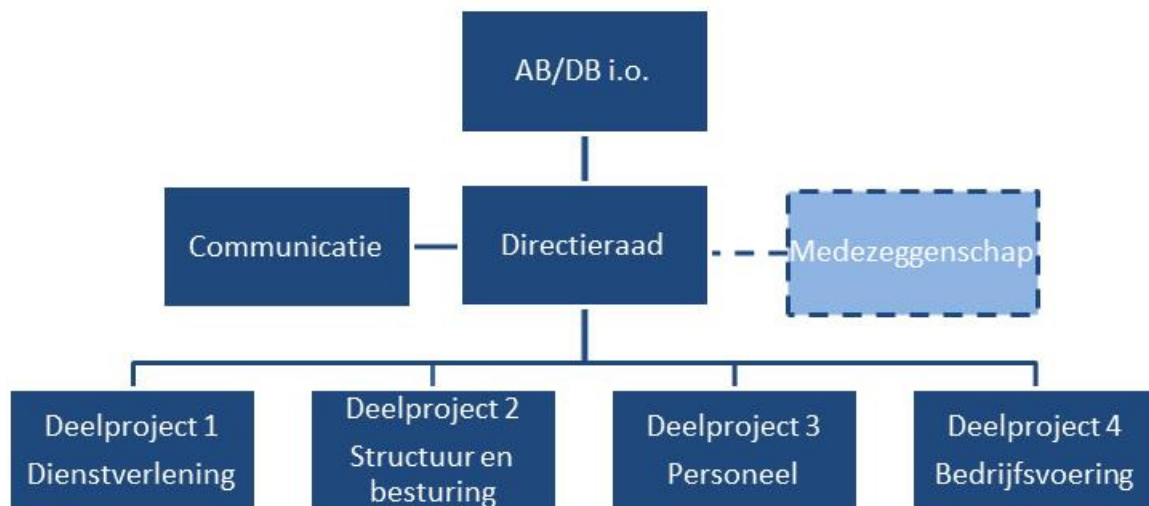


In kader van het Bestuurlijk Platform de Bevelanden voerden de vijf burgemeesters en vanuit iedere gemeente één wethouder periodiek overleg over de samenwerking (dus buiten bovenstaande projectorganisatie om). Op basis van bovenstaande projectorganisatie werd afgesproken dat het overleg tussen burgemeesters en secretarissen twee keer per jaar zou plaatsvinden. Dit overleg moest door de secretarissen worden voorbereid. De vijf gemeentesecretarissen vormden de regiegroep (hierna: directieraad). Deze groep moest

periodiek bij elkaar komen en was gezamenlijk verantwoordelijk voor de concrete samenwerking binnen de diverse werkterreinen.

In februari 2013 is het Kaderplan Gemeenschappelijke Regeling De Bevelanden opgesteld. In dit Kaderplan is de projectorganisatie vastgelegd zoals in figuur 5.2 staat afgebeeld.

Figuur 5.2: projectorganisatie februari 2013



In het Kaderplan stond beschreven dat de integrale aansturing van het project de verantwoordelijkheid was van de directieraad, bestaande uit de vijf secretarissen.

Informele overleggen

Naast de formele overleggen, was er ook sprake van informeel overleg. Deze informele overleggen vonden niet op structurele basis plaats. Vijf personen vertelden dat informeel overleg alleen plaatsvond als ze elkaar tegenkwamen bij bijvoorbeeld een andere bijeenkomst. Dan werd er wel gesproken over het voorbereidings- en besluitvormingsproces. Eén van deze personen zei dat de invloed van deze overleggen – zeker in het begin – niet onderschat moest worden. Drie personen stelden dat informeel overleg met name plaatsvond als er sprake was van strubbelingen of tijdens impasses. Er lijkt geen sprake te zijn geweest van een vaste samenstelling tijdens de informele overleggen.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat er een variëteit aan interacties bestond, maar dat er geen sprake is geweest van een actor die centraal in het netwerk stond of actoren die aan de buitenkant van het netwerk stonden. Er was dus sprake van een ‘alle-kanalennetwerk’, dus een gedecentraliseerd netwerk. Volgens de theorie levert dit minder goede prestaties op, maar is de kans op motivatieverlies minder groot als bij een gecentraliseerd netwerk. Uit het

onderzoek is echter niet gebleken dat de variëteit aan interacties een vertragende factor voor het proces vormde of juist een bijdrage heeft geleverd aan het succesvol afronden van het voorbereidings- en besluitvormingsproces.

5.7.2 Wijze van onderlinge communicatie

De eerste bijeenkomsten resulteerden in het ondertekenen van de intentieverklaring in februari 2010, waaruit blijkt dat de interacties in deze periode op samenwerking waren gericht. Toch kwam uit de interviews naar voren dat Goes in deze periode een heel ander beeld van samenwerken had dan de andere vier gemeenten. “Goes sprak voor de Bühne wel over samenwerking, maar daarmee bedoelde ze eigenlijk dat alle taken bij Goes ondergebracht moesten worden” is een uitspraak die bijvoorbeeld naar voren kwam.

Op 14 december 2010 hebben de colleges van burgemeesters en wethouders van de vijf Bevelandse gemeenten op advies van de directieraad (met instemming van de vijf Bevelandse burgemeesters) het voornemen uitgesproken om te komen tot de vaststelling van een gemeenschappelijke regeling. Niet veel later verleenden de betrokken gemeenteraden formeel toestemming voor het aangaan van de gemeenschappelijke regeling. Tussen het ondertekenen van de intentieverklaring en het besluit over de vorm van samenwerking in een gemeenschappelijke regeling, is de communicatie moeizaam verlopen. In deze periode werd namelijk duidelijk dat Goes een ander eindplaatje in gedachten had dan de andere vier gemeenten. Dit sluit aan bij de go-alone strategie die Goes in het begin van het voorbereidings- en besluitvormingsproces voerde.

Zoals eerder beschreven, stopte de poging om de gemeenschappelijke regeling op te zetten in november 2011. In deze periode was de communicatie tussen Goes aan de ene kant en Borsele en Reimerswaal aan de andere kant niet op samenwerking gericht. Uit de interviews is naar voren gekomen dat er in die tijd ‘harde woorden’ zijn gevallen. Dit sluit aan bij conflictstrategieën die de actoren in deze periode voerden.

De lijmpoging van een onafhankelijke derde leidde tot een ‘Vlekkenplan’, dat moest resulteren in een doorstart van de gemeenschappelijke regeling van de vijf Bevelandse gemeenten. Dit Vlekkenplan is opgesteld door de directieraad. In deze periode was de communicatie aan de ene kant op samenwerking gericht en aan de andere kant op onderhandelen. In dit Vlekkenplan is namelijk de verdeling van de samenwerkingstaken over de vijf Bevelandse gemeenten gemaakt. De actoren zaten dus weer met elkaar om tafel, maar wilden uiteraard de verdeling wel zo gunstig mogelijk voor de eigen gemeente laten uitpakken. “De meeste tijd was de communicatie op samenwerking gericht, totdat het over de

centen ging, dan werd er zwaar onderhandeld en stonden partijen meer tegenover elkaar” is één van de uitspraken die dit illustreert.

Nadat het Vlekkenplan was vastgesteld en iedereen zich had gecommitteerd aan het eindplaatje, is de communicatie van alle actoren met name op samenwerking gericht geweest. Dit lijkt ook verband te houden met de ingreep van Goes om een andere vertegenwoordiger in de directieraad naar voren te schuiven. Hieruit bleek dat Goes er toch veel aan gelegen was om de samenwerking van de grond te krijgen. Dit heeft een positieve weerslag gehad op het vertrouwen, hierdoor durfden andere actoren namelijk meer een kwetsbare houding aan te nemen. Dit had tot gevolg dat de interacties in het netwerk meer op samenwerking werden gericht.

In februari 2013 werd het Kaderplan vastgesteld en hierin stond beschreven dat de integrale aansturing van het project de verantwoordelijkheid was van de directieraad. Daarbij is een inhoudelijke portefeuillevverdeling zoals omschreven in tabel 5.4 afgesproken:

Onderdeel	Portefeuillehouder	Gemeente
ICT en WIZ	Dhr. H.E. Schild	Goes
P&O	Mevr. M. Quapp	Kapelle
Salarisadministratie	Dhr. D. Sinke	Noord-Beveland
Informatievoorziening	Dhr. F.L.A.R. Marquinie	Reimerswaal
Informatievoorziening	Mevr. J. de Jonge	Borsele

Tabel 5.4: Portefuillerverdeling binnen de directieraad

Uit de interviews blijkt dat de directieraad het overleg was dat qua aantal en aard het meest intensieve overleg was dat tijdens het voorbereidings- en besluitvormingsproces heeft plaatsgevonden. Acht van de geïnterviewde personen kwamen namelijk tot deze conclusie. Op basis van de projectorganisatie lijkt dit ook te verklaren. De directieraad kwam tweewekelijks bij elkaar en vormde het hart van de projectorganisatie. De aansturing van het project was ook de verantwoordelijkheid van de directieraad.

Op de vraag of er verschil in dominantie bestond tijdens de overleggen, werd heel divers gereageerd.

- Eén persoon stelde dat er geen sprake was van verschil in dominantie.
- Twee personen waren van mening dat Goes in het begin het meest dominant was, maar dat dit later afnam.

- Twee personen stelden dat Goes het meest dominant was, doordat Goes verantwoordelijk was voor de twee grootste onderdelen van de samenwerking, namelijk ICT en Werk, Inkomen en Zorg. Aangezien deze verantwoordelijkheden pas in februari 2013 zijn vastgelegd, wordt geconcludeerd dat deze personen vonden dat Goes aan het einde van het voorbereidings- en besluitvormingsproces het meest dominant was.
- Twee personen vonden dat Goes de gehele looptijd van het voorbereidings- en besluitvormingsproces het meest dominant was.
- Twee personen vonden dat Borsele het meest dominant was.
- Twee personen vonden dat Reimerswaal het meest dominant was.
- Twee personen hebben geen antwoord op deze vraag gegeven.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de wijze van communicatie in drieën kan worden gedeeld: er is sprake geweest van communicatie gericht op samenwerking, conflict en onderhandelen. Er is geen duidelijkheid over het verschil in dominantie. De enige conclusie die hierover getrokken kan worden, is dat Noord-Beveland en Kapelle nooit als meest dominante actor zijn aangewezen. Dit past wellicht ook bij hun positie als kleinste gemeenten.

5.8 Integrale analyse

Volgens het conceptueel model van dit onderzoek is er sprake van een wederkerige invloed tussen posities, percepties, strategieën en vertrouwen van actoren aan de ene kant en de interacties in het netwerk aan de andere kant. Dit leidt uiteindelijk tot een uitkomst, in onderhavige casus de succesvolle afronding van het voorbereidings- en besluitvormingsproces door het operationeel worden van de GR op 1 januari 2015. In bovenstaande paragrafen zijn de variabelen afzonderlijk geanalyseerd en is in voorkomende gevallen aangestipt wat de wederkerige invloed is geweest. In deze paragraaf wordt dieper op dit laatste ingegaan.

De relatie tussen de posities van actoren en de interacties in het netwerk heeft geen rol gespeeld bij de succesvolle afronding van het voorbereidings- en besluitvormingsproces door het operationeel worden van de GR op 1 januari 2015. De startpositie heeft wel invloed gehad op de interacties in het netwerk (Kapelle en Noord-Beveland waren vanwege de afhankelijkheid bijvoorbeeld minder in de positie om interacties gericht op conflict toe te passen) op samenwerking), maar doordat – in tegenstelling tot de theorie - de posities van actoren het gehele proces hetzelfde zijn gebleven, heeft deze variabele geen tussentijdse

invloed op de interacties in het netwerk gehad en de interacties in het netwerk hebben dus geen invloed gehad op de posities van actoren.

De relatie tussen percepties van actoren en interacties in het netwerk heeft wel een belangrijke invloed gehad op de succesvolle afronding van het voorbereidings- en besluitvormingsproces door het operationeel worden van de GR op 1 januari 2015. Het beeld over het probleem was geen gezamenlijk beeld en het beeld over de oplossing de eerste jaren ook niet. Dit had invloed op de strategieën van partijen en daardoor ook op de interacties in het netwerk, het leidde namelijk tot een conflictsituatie. Door tussenkomst van een bemiddelaar werd deze conflictsituatie omgezet in interacties gericht op samenwerking, waardoor een gezamenlijk beeld over de oplossing ontstond. Vanaf dat moment kon gewerkt worden aan het operationeel maken van de GR.

De relatie tussen strategieën van actoren en interacties in het netwerk heeft ook een invloed gehad op de succesvolle afronding van het voorbereidings- en besluitvormingsproces door het operationeel worden van de GR op 1 januari 2015. Echter, zoals hierboven al herleid kan worden, zijn strategieën gebaseerd op percepties. In het begin had Goes een andere perceptie over de oplossing dan de andere vier actoren en voerde met name Goes een go-alone strategie op basis van die perceptie. Dit leidde uiteindelijk tot een conflictsituatie. Zoals eerder beschreven werd deze conflictsituatie door tussenkomst van een bemiddelaar omgezet in interacties gericht op samenwerking met als resultaat een gezamenlijk beeld over de oplossing. Door dit gezamenlijke beeld werden strategieën meer op samenwerking gericht en werd het voorbereidingsproces uiteindelijk succesvol afgerond door het operationeel worden van de GR.

De relatie tussen vertrouwen van actoren en interacties in het netwerk heeft ook een belangrijke invloed gehad op de succesvolle afronding van het voorbereidings- en besluitvormingsproces door het operationeel worden van de GR op 1 januari 2015. Vertrouwen speelde in het begin van het proces een negatieve rol. Door de go-alone strategie van Goes hadden met name Borsele en Reimerswaal, maar toch ook Kapelle en Noord-Beveland weinig vertrouwen in Goes. Dit leidde bijna tot de beëindiging van het voorbereidings- en besluitvormingsproces. Goes heeft zich dit aangetrokken en een handreiking richting de andere partijen gedaan. Door de handreiking van Goes kregen de andere actoren meer geloof in de intenties van Goes en nam het vertrouwen toe. Hierdoor werden strategieën en de interacties in het netwerk meer op samenwerking gericht en is uiteindelijk het voorbereidings- en besluitvormingsproces succesvol afgerond door het operationeel worden van de GR op 1 januari 2015.

6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In het eerste hoofdstuk staat de centrale vraag geformuleerd. Deze centrale vraag is vervolgens in deelvragen opgeknipt, om overzichtelijk antwoord te kunnen geven op de centrale vraag. De conclusies worden dus aan de hand van de deelvragen opgebouwd.

6.1 Betrokken actoren

De eerste deelvraag was: Welke actoren zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van de GR?

De vijf Bevelandse gemeenten – te weten Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal – zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van de GR. Daarnaast heeft een bemiddelaar, de heer mr. A.J. te Veldhuis, een rol gespeeld in het voorbereidings- en besluitvormingsproces, maar hij was niet de gehele looptijd hierbij betrokken. Onder de betrokken actoren wordt in dit onderzoek daarom de vijf afzonderlijke Bevelandse gemeenten verstaan. De gemeenten vormden in het voorbereidings- en besluitvormingsproces de knooppunten in het netwerk en zijn analytisch te onderscheiden eenheden.

6.2 Factoren uit de netwerkliteratuur

De tweede deelvraag was: Welke factoren spelen een rol bij de totstandkoming van samenwerkingsbesluiten volgens de netwerkliteratuur?

In de netwerkliteratuur wordt een aantal factoren beschreven die een rol spelen bij de totstandkoming van samenwerkingsbesluiten, namelijk de posities, percepties en strategieën van actoren, vertrouwen, beleidsspellen, arena's en speltypes, interacties in het netwerk, netwerkregels, netwerkmanagement en uitkomsten. Om de omvang van het onderzoek behapbaar te houden en diepgang te bereiken, is focus aangebracht. Dit onderzoek richt zich op de posities, percepties, strategieën en vertrouwen van actoren en de interacties in het netwerk. De actoren zelf en de uitkomst van het netwerk zijn vooraf vastgesteld. Hieronder staan de belangrijkste onderdelen daarom nogmaals kort beschreven.

Netwerk

Koppenjan & Klijn (2004, p. 64 en 65) definiëren netwerken als min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, welke gevormd worden rond beleidsproblemen en/of clusters van middelen die zich vormen, in stand houden of veranderen door een serie van spellen.

Actoren

Actoren vormen de knooppunten in een netwerk en zijn analytisch te onderscheiden eenheden, waarvan het belangrijkste kenmerk is dat ze zich als een handelende partij in de dynamiek van een netwerk opstellen (Klijn & Van Twist, 2008, p. 39).

Posities van actoren

Koppenjan en Klijn (2004, p. 10) beschrijven dat het uitgangspunt van de netwerkbenadering is dat de actoren onderling afhankelijk zijn voor het behalen van hun doelen. De actoren zijn dus met elkaar verbonden door wederzijdse afhankelijkheid. De mate van afhankelijkheid van een actor kan bepaald worden door de middelen waarover de actor beschikt en wat deze middelen betekenen voor andere actoren (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 144). Het belang en de vervangbaarheid van de middelen bepalen dus de afhankelijkheidsrelaties.

Percepties van actoren

Percepties zijn de beelden die actoren hebben over hun omgeving en de problemen en kansen daarbinnen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 48). Ze kunnen over verschillende onderwerpen gaan, namelijk over problemen, oplossingen, andere actoren en ontwikkelingen in de omgeving.

Strategieën van actoren

Strategieën zijn volgens Koppenjan & Klijn (2004, p. 47) acties of intenties tot acties met als doel (het gedrag van) andere actoren te beïnvloeden, de inhoud van de probleemformulering en/of -oplossingen die worden overwogen te beïnvloeden, of de ontwikkeling van een probleemoplossend proces te beïnvloeden. Strategieën hoeven niet noodzakelijk coöperatief te zijn. Er kunnen verschillende typen strategieën onderscheiden worden, namelijk "go-alone" (eenzame) strategieën, conflictueuze strategieën, ontwijkende strategieën, samenwerkende strategieën en faciliterende strategieën (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 49).

Vertrouwen

Vertrouwen in een andere actor betekent volgens Klijn, Edelenbos & Steijn (2010, p. 195) dat men bereid is om een open en kwetsbare positie aan te nemen. Koppenjan en Klijn (2004, p. 72) beschouwen vertrouwen als een (stabiele) perceptie over de intentie van andere actoren. Het vertrouwen in een actor gaat over de verwachting dat andere actoren zich zullen onthouden van opportunistisch gedrag, zelfs wanneer daar wel aanleiding voor zou zijn.

Interacties in het netwerk

Netwerken komen geleidelijk tevoorschijn doordat actoren beginnen te interacteren. Deze interacties beginnen omdat actoren wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. Als actoren doelen willen behalen waarbij ze belang hebben en deze dus waardevol voor hen zijn, dwingt deze wederzijdse afhankelijkheid hen tot interactie (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 70).

Uitkomsten

Oplossingen zijn niet de enige uitkomsten van een beleidsspel of netwerk. Uitkomsten kunnen volgens Koppenjan & Klijn (2004, p. 62-63) in drie groepen worden ingedeeld, namelijk substantieve uitkomsten, uitkomsten op procesniveau en institutionele uitkomsten.

6.3 Aanwezige factoren in de casus

De derde deelvraag was: Welke factoren komen op welke wijze terug in de casus?

Alle onderdelen waarop dit onderzoek zich heeft gericht – dus de posities, percepties, strategieën en vertrouwen van actoren en interacties in het netwerk – spelen een rol in de casus. Hieronder worden deze rollen nader omschreven.

De actoren zijn in paragraaf 6.2 al beschreven. Deze worden hier dus overgeslagen.

Posities van actoren

Als we kijken naar de posities van de verschillende actoren, dan kan worden geconcludeerd dat Goes het minst afhankelijk was van samenwerking en Kapelle en Noord-Beveland het meest afhankelijk. Deze posities zijn met name bepaald aan de hand van de kwetsbaarheid op het gebied van kennis/deskundigheid. Deze factor is gelinkt aan de omvang van de gemeente en daarmee de omvang van het ambtelijk apparaat. De onderlinge posities zijn gedurende het voorbereidings- en besluitvormingsproces niet veranderd.

Percepties van actoren

De percepties van de actoren over het probleem liepen uiteen. Goes had naar eigen mening eigenlijk geen probleem. Volgens Borsele en Reimerswaal zou er in de toekomst een probleem kunnen ontstaan op het gebied van met name kennis/deskundigheid, maar ook kwaliteit en kosten, doordat duidelijk was dat steeds meer zaken op de gemeenten af zouden komen. Volgens Noord-Beveland was de kwetsbaarheid op het gebied van kennis/deskundigheid de voornaamste reden om direct tot samenwerking te komen. Overigens had Noord-Beveland de taken op het gebied van Sociale Zaken al ondergebracht bij Goes. Voor Kapelle zijn de kosten, de kwetsbaarheid op het gebied van

kennis/deskundigheid en de kwaliteit van begin af aan de motieven geweest om tot samenwerking te komen. Geconcludeerd kan worden dat er geen sprake was van een gezamenlijk beeld over het probleem. Met uitzondering van Goes waren wel alle actoren het erover eens dat samenwerking, nu of in de toekomst, noodzakelijk zou zijn om als zelfstandige gemeenten te kunnen blijven opereren. Dit gevoel werd in de volle breedte, dus ook bij Goes, versterkt toen minister Plasterk van BZK in februari 2013 de 100.000+-gemeenten introduceerde.

In eerste instantie was er ook geen gezamenlijk beeld over de gewenste oplossing. Goes wilde de 'buren' wel helpen, maar het liefst op contractbasis zoals Sociale Zaken al voor Noord-Beveland werd verzorgd. De andere vier gemeenten wilden alleen samenwerken op een volwaardige en evenwichtige wijze. Ook het beeld over de terreinen waarop samengewerkt zou worden, was niet bij alle actoren gelijk. Concluderend kunnen we stellen dat pas in februari 2012 op papier een gezamenlijk beeld bestond over de gewenste oplossing.

Alle actoren waren bekend met de drie decentralisaties die het Rijk voor ogen had. In oktober 2012 werd definitief bekend dat de decentralisaties er zouden komen. Voor de gemeenten Noord-Beveland, Kapelle en Reimerswaal stond vanaf dat moment vast dat ze de taken op het gebied van Sociale Zaken niet afzonderlijk van de andere gemeenten zouden kunnen uitvoeren zodra de decentralisaties doorgevoerd zouden worden. Daarbij kwam dat minister Plasterk van BZK in februari 2013 de 100.000+-gemeenten introduceerde. Deze beweging heeft ertoe geleid dat de gemeenten (extra) besef kregen dat samenwerking noodzakelijk was om gemeentelijke herindeling in de toekomst te voorkomen en dus als zelfstandige gemeente te kunnen blijven opereren.

Strategieën

De gevoerde strategieën zijn gebaseerd op de percepties van actoren en zijn deels te linken aan de posities van de gemeenten. Geconcludeerd kan worden dat er tijdens het grootste gedeelte van de looptijd geen sprake is geweest van een gezamenlijk gevoerde strategie.

Goes heeft als minst afhankelijke gemeente het langst de go-alone strategie toegepast. Dit past bij het afwijkende beeld dat zij had over het probleem (Goes heeft geen probleem) en de oplossing (alles op contractbasis naar Goes). Nadat het Vlekkenplan door alle gemeenten was vastgesteld, heeft Goes meer de samenwerkende strategie toegepast. Borsele heeft zich de gehele looptijd kritisch opgesteld en het conflict niet geschuwd. Dit heeft er onder andere toe geleid dat Borsele twee keer uit het proces is gestapt. De strategie van

Reimerswaal is het grootste gedeelte van de looptijd op samenwerking en faciliteren gericht geweest. Kapelle en Noord-Beveland hebben als meest afhankelijke gemeenten altijd de samenwerkingsstrategie toegepast en tijdens conflictsituaties de faciliterende strategie om alle actoren weer bij elkaar te brengen.

Vertrouwen

Er is tijdens het proces geen sprake geweest van volledig vertrouwen tussen de actoren onderling.

Bijna alle geïnterviewde personen gaven aan de andere regiogemeenten voorafgaand aan het voorbereidings- en besluitvormingsproces redelijk tot goed te kennen. Dit kwam met name door de vele samenwerkingsverbanden waar de actoren – weliswaar in verschillende samenstellingen – reeds aan deelnamen. Over het algemeen hadden de actoren een positief beeld over elkaar voorafgaand aan het voorbereidings- en besluitvormingsproces. Dit beeld is echter al snel na de start gaan schommelen. Een aantal actoren durfde wel een open en kwetsbare houding aan te nemen, een aantal niet. Een aantal actoren had wel geloof in de intenties van de andere actoren en een aantal niet. Geconcludeerd kan worden dat vertrouwen tijdens de eerste helft van het voorbereidings- en besluitvormingsproces een vertragende factor is geweest, omdat dit de interacties in het netwerk tussen het ondertekenen van de intentieverklaring en het vaststellen van het Vlekkenplan heeft bemoeilijkt.

Het vertrouwen is toegenomen nadat Goes een andere vertegenwoordiger in de directieraad naar voren had geschoven en nadat het Vlekkenplan door alle actoren is vastgesteld. Het leek erop dat door de wisseling van de wacht en het Vlekkenplan als stip op de horizon er sprake was van betere afstemming tussen ambtelijk en bestuurlijk Goes. Dit leidde er dan ook toe dat Goes sindsdien meer de strategie van samenwerking heeft gevoerd. Dit had een positieve invloed op het vertrouwen.

Interacties in het netwerk

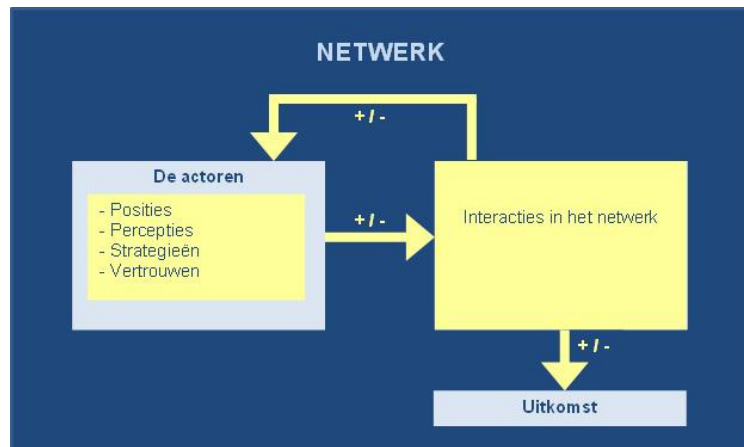
Er bestond een variëteit aan interacties in het netwerk, maar er is geen sprake geweest van een actor die centraal in het netwerk stond of actoren die aan de buitenkant van het netwerk stonden. Geconcludeerd kan worden dat er sprake was van een 'alle-kanalennetwerk', dus een gedecentraliseerd netwerk. Volgens de theorie levert dit minder goede prestaties op, maar is de kans op motivatieverlies minder groot als bij een gecentraliseerd netwerk. Uit het onderzoek is echter niet gebleken dat de variëteit aan interacties een vertragende factor voor het proces vormde of juist een bijdrage heeft geleverd aan het succesvol afronden van het voorbereidings- en besluitvormingsproces.

6.4 Verklaring succes

De vierde deelvraag was: Welke factoren verklaren het succesvolle voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR? Deze deelvraag sluit aan op de hoofdvraag: Welke factoren zijn doorslaggevend van invloed geweest op het succesvolle voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR? Het antwoord op deze hoofdvraag wordt hierna behandeld onder “conclusies”.

6.5 Conclusies

Aan de hand van het voorgaande kom ik tot de volgende conclusies ten aanzien van de vraag welke factoren doorslaggevend van invloed zijn geweest op het succesvolle voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR



door het operationeel worden van de GR op 1 januari 2015. In de conclusies worden alle variabelen uit het conceptueel model behandeld. Het conceptueel model staat hier daarom nogmaals afgebeeld.

- ❖ De factor posities is niet van doorslaggevende invloed geweest op het succesvolle voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR. Doordat twee van de vijf gemeenten vrijwel direct én twee gemeenten in de (nabije) toekomst afhankelijk waren van samenwerking, hebben de posities wel bijgedragen aan het succesvolle voorbereidings- en besluitvormingsproces, maar deze factor is niet van doorslaggevende betekenis geweest. Zoals beschreven is er sprake geweest van een lang traject. Uit het chronologisch overzicht in paragraaf 5.1 blijkt dat met name de eerste jaren moeizaam zijn verlopen. Echter, Goes was het gehele proces het minst afhankelijk van samenwerking en Noord-Beveland en Kapelle waren het gehele proces het meest afhankelijk van samenwerking. De onderlinge posities zijn gedurende het proces niet veranderd. De factor posities heeft dus geen invloed gehad op de omslag van een moeizaam proces naar een succesvol proces, dus is deze factor niet van doorslaggevende betekenis geweest.
- ❖ De percepties over het probleem en de omgeving zijn niet van doorslaggevende invloed geweest op het succesvol afronden voorbereidings- en besluitvormingsproces door het operationeel worden van de GR op 1 januari 2015. Er was geen sprake van

een gezamenlijk beeld over het probleem. Dit vormde een vertragende factor voor het voorbereidings- en besluitvormingsproces. Het beeld over de ontwikkelingen in de omgeving, met name over de vorming van 100.000+-gemeenten, heeft ertoe geleid dat de percepties over het probleem dichter bij elkaar gekomen zijn. Deze ontwikkeling speelde echter pas in februari 2013. Op dat moment voerden alle actoren al een samenwerkende strategie en waren de interacties in het netwerk al op samenwerking gericht. Deze factor heeft dus wel bijgedragen aan het succesvolle voorbereidings- en besluitvormingsproces, maar was niet van doorslaggevende betekenis.

- ❖ De factor strategieën is niet van doorslaggevende invloed geweest op het succesvolle voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR. In eerste instantie heeft met name Goes een go-alone strategie gevoerd. Dit was een vertragende factor. Na verloop van tijd is Goes meer de samenwerkende strategie gaan hanteren. Hoe meer actoren de samenwerkende strategie voerden, des te soepeler verliep het proces. Echter, zoals in het theoretisch kader al naar voren kwam, zijn strategieën gebaseerd op de percepties van actoren. Ook in deze casus komt duidelijk naar voren dat strategieën afgeleid zijn van percepties en een verandering in perceptie noodzakelijk was om een verandering in strategie teweeg te brengen. De factor strategieën is op zichzelf dus niet van doorslaggevende betekenis geweest voor het operationeel worden van de GR op 1 januari 2015.

- ❖ De factor interacties in het netwerk is niet van doorslaggevende invloed geweest op het succesvolle voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR. Geconcludeerd kan worden dat er sprake was van een 'alle-kanalennetwerk', dus een gedecentraliseerd netwerk. Volgens de theorie levert dit minder goede prestaties op, maar is de kans op motivatieverlies minder groot als bij een gecentraliseerd netwerk. Uit dit onderzoek is echter niet gebleken dat de variëteit aan interacties een vertragende factor voor het proces vormde of juist een bijdrage heeft geleverd aan het succesvol afronden van het voorbereidings- en besluitvormingsproces.

Bovenstaand is geconcludeerd dat de factoren posities, percepties over het probleem, percepties over de omgeving, strategieën en interacties in het netwerk niet van doorslaggevende invloed zijn geweest op het succesvolle voorbereidings- en besluitvormingsproces door het operationeel worden van de GR op 1 januari 2015. Een groot gedeelte van het conceptueel model is hiermee "afgepeld". De vraag is echter welke factoren

wel doorslaggevend van invloed zijn geweest op het succesvolle voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR. Hierna wordt deze vraag beantwoord.

- ❖ De factor percepties over de oplossing is doorslaggevend van invloed geweest op het operationeel worden van de GR op 1 januari 2015. Aan de start van het proces was er geen gezamenlijk beeld over de oplossing. Zowel de vorm van samenwerking als ook de terreinen waarop samengewerkt zou worden stonden ter discussie. Dit leidde tot tegenstrijdige strategieën, wantrouwen en interacties gericht op conflict met als gevolg het opzeggen van het vertrouwen in Goes door Borsele en Reimerswaal in november 2011. Een onafhankelijke bemiddelaar is ingezet. Deze bemiddelaar heeft gesprekken met alle actoren gevoerd om erachter te komen waar de standpunten van de actoren uiteenliepen en waarom het vertrouwen in Goes was opgezegd. Deze gesprekken hebben de basis gevormd voor het Vlekkenplan dat de directieraad op advies van de bemiddelaar heeft opgesteld en waarmee de colleges van de Bevelandse gemeenten hebben ingestemd. Op dat moment bestond een gezamenlijk beeld over de vorm van samenwerking, de terreinen waarop samengewerkt zou worden, de inbreng van medewerkers per gemeente en de daarbij behorende salarissen, de vrijkomende vierkante meters per gemeente en de verdeling van de taken over de gemeentehuizen, oftewel: een gezamenlijk beeld over de oplossing en de voordelen per gemeente. Dit gezamenlijke beeld over de oplossing heeft ertoe geleid dat Goes meer een strategie gericht op samenwerking is gaan voeren, het vertrouwen tussen Borsele, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal aan de ene kant en Goes aan de andere kant is toegenomen en de interacties meer op samenwerking gericht werden. De factor percepties over de oplossing is dus doorslaggevend van invloed geweest op het succesvolle voorbereidings- en besluitvormingsproces door het operationeel worden van de GR op 1 januari 2015.
- ❖ De factor vertrouwen is ook doorslaggevend van invloed geweest op het operationeel worden van de GR op 1 januari 2015. Dit is wellicht moeilijk te begrijpen, omdat Borsele en Reimerswaal in 2011 het vertrouwen in de gemeente Goes nog opzegden en dit bijna heeft geleid tot voortijdige beëindiging van het proces. Vertrouwen speelde in het begin van het proces dus een negatieve factor. Over het algemeen ging het dan over het vertrouwen van Borsele, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal in Goes. Dit heeft Goes zich aangetrokken. Na de actie van Borsele en Reimerswaal en – als gevolg hiervan – de interventie van een onafhankelijke bemiddelaar, heeft Goes besloten de vertegenwoordiger in de directieraad te vervangen. Dit had een positieve invloed op het vertrouwen dat de andere actoren in

Goes hadden. Deze actoren hadden door de eerste vertegenwoordiger van Goes het beeld hadden dat Goes de samenwerking niet wilde of ten eigen voordele wilde aanwenden. Door de handreiking van Goes kregen de andere actoren meer geloof in de intenties van Goes en nam het vertrouwen dus toe. Hierdoor werden strategieën en de interacties in het netwerk meer op samenwerking gericht en is uiteindelijk het voorbereidings- en besluitvormingsproces succesvol afgerond door het operationeel worden van de GR op 1 januari 2015.

Samenvattend kan dus worden geconcludeerd dat de factoren percepties over de oplossing en vertrouwen doorslaggevend van invloed zijn geweest op het succesvolle voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR. Dit is duidelijk geworden naar aanleiding van een conflict, namelijk het opzeggen van vertrouwen tussen actoren. Dit verklaart de titel 'Van conflict naar succes' van deze scriptie.

6.5 Aanbevelingen

De vijfde deelvraag was: Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden voor het voortzetten van de samenwerking?

Uit de conclusies is gebleken dat de factoren percepties over de oplossing en vertrouwen tijdens het voorbereidings- en besluitvormingsproces in eerste instantie "broze elementen" waren, maar juist later van doorslaggevende invloed zijn geweest op het uiteindelijk succesvol afronden van dit proces.

Ook de komende jaren staat de GR nog voor de nodige uitdagingen, met name op het punt van (mogelijke) toedeling van nieuwe taken. Op dit moment worden de mogelijkheden tot samenwerking op het terrein van informatievoorziening bijvoorbeeld nader onderzocht. Een aantal personen sprak tijdens de interviews ook over het mogelijk onderbrengen van (delen van) financiën bij de GR.

De huidige GR-organisatie is succesvol van de grond gekomen en volop operationeel. In de hectiek van alle dag dreigt het gevaar dat alle aandacht noodzakelijkerwijs uitgaat naar het verder perfectioneren van de huidige organisatie. Het is echter van belang om daarnaast tijdig aandacht te besteden aan het opstellen van een gezamenlijk gedragen toekomstvisie voor de GR voor de korte/middellange termijn. Ik denk hierbij aan een periode van vijf jaar. Hierop is dan ook mijn eerste aanbeveling gebaseerd:

- ❖ Stel voor de GR Samenwerking De Bevelanden een Toekomstvisie 2020 op, waarin in ieder geval wordt weergegeven wat het gezamenlijk gedragen beeld voor de toekomst is, welke uitbouw mogelijkheden er worden gezien, welke voordelen

hiermee voor de deelnemers kunnen worden behaald en langs welke weg dat gezamenlijke beeld kan worden gerealiseerd. Deze toekomstvisie dient bestuurlijk te worden vastgesteld en door alle bij de GR aangesloten gemeenten gedragen te worden. Na vaststelling van een dergelijke visie dient deze te worden vertaald in een operationeel plan.

Uit mijn onderzoek is verder gebleken dat de factor vertrouwen ook van doorslaggevend belang is voor het succesvol aangaan van toekomstige uitdagingen voor de GR. Onderling vertrouwen is essentieel voor het volledig tot bloei komen en succesvol uitbouwen van deze nieuwe organisatie binnen 'De Bevelanden'. Uit de resultaten van mijn onderzoek is, zoals reeds eerder opgemerkt, gebleken dat vertrouwen een onmisbare, maar ook een zeer kwetsbare factor is. De bestuurlijke- en ambtelijke deelnemers aan de GR die de vijf verschillende gemeenten op schakelposities vertegenwoordigen dienen zich bewust te zijn dat de factor vertrouwen essentieel is voor succesvolle vervolgstappen. Gebaseerd hierop luidt mijn tweede aanbeveling:

- ❖ Agendeer het onderwerp 'onderling vertrouwen' periodiek, bij voorbeeld eens per half jaar op de agenda's van bestuurlijke overleggen (dagelijks bestuur en algemeen bestuur) en relevante managementoverleggen en spreek elkaar hierop aan. Signaleer tijdig dat er ten aanzien van deze factor mogelijk 'ruis op de lijn' zit en ga hierover met elkaar in gesprek. Indien gewenst kan hierbij een onafhankelijke externe gespreksleider worden ingeschakeld.

Ondanks het gevolg geven aan mijn eerste twee aanbevelingen (tijdig bepalen gezamenlijk toekomstbeeld en ruime aandacht voor en agendering van de factor 'onderling vertrouwen') kan het in de toekomst alsnog voorkomen dat er verschillen van inzicht/conflicten ontstaan die men onderling niet kan oplossen. Mede gebaseerd op de succesvolle interventie door een bemiddelaar tijdens het voorbereidingsproces kom ik tot mijn derde, tevens laatste aanbeveling:

- ❖ Bepaal als deelnemende GR-gemeenten vooraf in welke situaties er opnieuw een beroep zal worden gedaan op een onafhankelijke derde als bemiddelaar en leg afspraken hierover vast in een document 'Conflicthantering'.

LITERATUURLIJST

- Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (2011). *Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorencontext*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten & Veld, R. in 't (2002). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic service.
- Castells, M. (2010). *The rise of the network society. The information age: economy, society and culture. Volume 1*. West-Sussex: Wiley-Blackwell.
- CBS, (2009 t/m 2014). *Demografische kerncijfers per gemeente 2009 t/m 2014*.
- Hoogerwerf, A. (1989). Beleid, processen en effecten. In: Hoogerwerf, A. *Overheidsbeleid* (pp. 17-34). Den Haag: Samson.
- Hutjes, J.M. & Buren, J.A. van (1996). *De gevalsstudie. Strategie van kwalitatief onderzoek*. Meppel: Boom.
- Klijn, E.H., Edelenbos, J. & Steijn, B. (2010). Trust in governance networks: Its impacts on outcomes. *Administration & Society*, 42(2), 193-221.
- Klijn, E.H., Steijn, B. & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration*, 8(4), 1063-1082.
- Klijn, E.H. & Twist, M. van (2000). Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren. In Edwards, A. & Schaap, L. *Vaardigheden in de publieke sector* (pp. 37-61). Bussum: Coutinho.
- Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Londen en New York: Routledge.
- McLain, D.L. & Hackman, K. (1999), Trust, risk, and decision-making in organizational change. *Public administration quarterly*, 23(2), 152-176.
- Nooteboom, B. (2002), *Trust: forms, foundations, functions, failures and figures*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pruyn, A. & Wilke, H. (2001). *Sociale psychologie voor managers*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum
- Thiel, S. van (2007). Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Verschuren, P.J.M. & Doorewaard, J.A.C.M. (2010). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- VNG, (2013). *Intergemeentelijke samenwerking toegepast. Handreiking voor toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen*. Hasselt: SMG.

BIJLAGE 1: INTERVIEWHANDLEIDING ALGEMEEN

Introductie

September 2013 ben ik begonnen aan de avondstudie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Inmiddels ben ik bezig met mijn afrondende scriptie. Ik onderzoek de factoren die van doorslaggevende invloed zijn geweest op de succesvolle totstandkoming van de gemeenschappelijke regeling Samenwerking De Bevelanden. Toen ik begon aan mijn scriptie was ik werkzaam als juridisch medewerker Ruimtelijke Ontwikkeling bij de gemeente Borsele. Inmiddels werk ik als beleidsmedewerker Arbeidsmarktregio Zeeland bij de GR Samenwerking De Bevelanden.

Een deel van mijn onderzoek betreft het houden van korte interviews met 'sleutelfiguren'/direct betrokkenen en daarom zijn wij hier bij elkaar. Als een vraag niet duidelijk is of als u geen antwoord wil of kunt geven, mag u dat uiteraard aangegeven.

Om het interview goed in het onderzoek te kunnen verwerken, wil ik dit graag met behulp van opnameapparatuur opnemen. Ik merk daarbij op dat binnen de analyses/conclusies van mijn onderzoek geen individueel herleidbare uitspraken/meningen worden weergegeven. Het is dus puur bedoeld voor eigen gebruik. De opnamen worden na de uitwerking gewist. Gaat u daarmee akkoord?

Vragen

Ik heb de vragen voor mezelf in bepaalde categorieën ingedeeld, maar het kan zijn dat we de vragen gaandeweg het gesprek in willekeurige volgorde afhandelen. Dat is voor mij geen probleem. Laten we maar beginnen.

Grootte

1. Hoe groot was uw gemeente qua inwonertal?
2. Hoe groot was uw gemeente qua formatieomvang voor aanvang van het voorbereidingsproces van de GR?
3. Hoe verhiel zich dat tot andere gemeenten binnen de Bevelanden?

Financiële positie

4. Beschikte uw gemeente voorafgaand aan het voorbereidingsproces over voldoende financiële middelen om de (nieuwe) taken op het gebied van bedrijfsvoering (ICT, P&O, Salarisadministratie) en Werk, Inkomen en Zorg (WIZ) afzonderlijk van de overige regiogemeenten uit te blijven voeren?

5. Was uw gemeente gedwongen om op het terrein van bovengenoemde onderdelen bezuinigingen door te voeren? Zo ja, op welk(e) terrein(en)?
6. Hoe keek u aan tegen de kwetsbaarheid op dit punt van de overige regiogemeenten?
7. Is er verschil gekomen in de onderlinge posities op dit punt gedurende het voorbereidingsproces?

Beschikbare kennis/deskundigheid

8. Beschikte uw gemeente voorafgaand aan het voorbereidingsproces over voldoende kennis/deskundigheid binnen de organisatie om de (nieuwe) taken op het gebied van bedrijfsvoering (ICT, P&O, Salarisadministratie) en Werk, Inkomen en Zorg (WIZ) afzonderlijk van de overige regiogemeenten uit te blijven voeren?
9. Hoe keek u aan tegen de kwetsbaarheid op dit punt van de overige regiogemeenten?
10. Is er verschil gekomen in de onderlinge posities op dit punt gedurende het voorbereidingsproces?

Beelden over het probleem

11. Waaruit bestond volgens u voor uw eigen gemeente de noodzaak om op een aantal onderdelen te gaan samenwerken?
12. Waren er nog andere drijfveren voor uw gemeente om tot samenwerking te komen?
13. Bestond er volgens u bij alle gemeenten een gezamenlijk beeld over de noodzaak of wil om te komen tot onderlinge samenwerking?

Beelden over de oplossing

14. Welke mogelijke vormen van samenwerking waren voor uw gemeente bespreekbaar?
15. Was iedere vorm van samenwerking een mogelijke optie of sloot u bij voorbaat bepaalde opties ook al uit? Zo ja, welke?
16. Op welke terreinen wilde uw gemeenten gaan samenwerken? Maakte u hierbij nog onderscheid tussen beleidstaken en uitvoerende taken?
17. Bestond er volgens u bij alle gemeenten een gezamenlijk beeld over de gewenste vorm van samenwerking en over de terreinen van samenwerking?

Beelden over andere actoren?

18. Hoe goed kende u de andere regiogemeenten en hoe keek u naar de andere regiogemeenten voordat de voorbereiding van de samenwerking een aanvang nam?
19. Was er voorafgaand aan het voorbereidingsproces in het algemeen sprake van een hoge mate van onderling vertrouwen?

Beelden over de omgeving

20. Hebben de voorgenomen decentralisaties van het Rijk op het gebied van het Sociaal Domein invloed gehad op de voorbereidingen om te komen tot samenwerking?
21. Speelden mogelijke vormen van samenwerking in andere regio's in Zeeland een rol tijdens het voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR? Zo ja, welke?
22. Zijn er nog andere 'omgevingsfactoren' van invloed geweest op het voorbereidingsproces van samenwerking?

Wijze van communicatie

23. Welke formele vormen van overleg vonden er plaats tijdens het voorbereidingsproces?
24. Vond er buiten deze vormen van formeel overleg ook informeel overleg plaats? Zo ja, kunt u dit duiden?
25. Welke overlevormen vonden volgens u het meest intensief plaats (qua aantal en qua aard)?
26. Was er tijdens het formele overleg verschil in dominantie/inbreng? Zo ja, kunt u dit nader typeren?
27. Hoe open heeft u het voorbereidingsproces van de GR ervaren?
28. Was er tijdens overleggen sprake van een sfeer waarbij iedere deelnemer zich kwetsbaar kon en durfde opstellen?
29. Is er volgens u gedurende het voorbereidingsproces steeds sprake geweest van interacties gericht op samenwerking of zijn er ook fases geweest waarbij de interacties gericht waren op conflicten? Zo ja, kunt u dit nader typeren?
30. Is de wijze van onderlinge communicatie een bepalende factor geweest voor het succesvol afronden van het voorbereidingsproces? Zo ja, in welke zin? Zo nee, waarom niet?

Geloof in elkaar

31. Had u voorafgaand aan het voorbereidingsproces vertrouwen in de intenties (de wil) van de andere partijen?
32. Is hier tijdens het voorbereidings- en besluitvormingsproces verandering in gekomen? Zo ja, kunt u dit duiden?
33. Denkt u dat de mate van vertrouwen tussen de betrokken actoren invloed heeft gehad op het verloop van de besluitvorming?

Strategieën

- “Go-alone” (eenzame) strategieën: Dit zijn strategieën waarbij de betrokken actor een inhoudelijke oplossing heeft voor een probleem en probeert deze te realiseren, ondanks zijn strategische afhankelijkheden;
- Conflictueuze strategieën: Dit zijn strategieën gericht op het voorkomen of blokkeren van oplossingen of handelingen die als wenselijk worden geacht door een actor;
- Ontwijkende strategieën: Dit zijn strategieën waarbij partijen niet perse weerstand tegen een oplossing hebben, maar een passieve houding aannemen of conflicten vermijden, bijvoorbeeld omdat ze niet geheel geïnteresseerd zijn;
- Samenwerkende strategieën: Dit zijn strategieën waarbij actoren hun wederzijdse afhankelijkheden erkennen en er alles aan doen om andere partijen te interesseren voor hun plannen en dan proberen het meest gunstige resultaat te bereiken in het onderhandelingsproces;
- Faciliterende strategieën: Dit zijn strategieën geïnspireerd door het feit dat samenwerking noodzakelijk is voor het bereiken van een wederzijds voordelige oplossing en gericht op het bij elkaar brengen van partijen, het bemiddelen in conflicten, etc.

34. Is er volgens u gedurende het voorbereidingsproces steeds sprake geweest van een gezamenlijke strategie om tot samenwerking te komen of zijn er ook fases geweest waarbij een afzonderlijke gemeente, al dan niet in combinatie met een andere gemeente, een eigen strategie heeft gevoerd? Zo ja, kunt u die strategie nader typeren?

- 02-2010 intentieverklaring dat partijen op proactieve wijze mee zouden werken aan het ontwikkelen van vormen van samenwerking.
- 12-2010 gezamenlijk voornemen om te komen tot een vaststelling van een gemeenschappelijke regeling.
- 11-2011 Borsele en Reimerswaal zegden het vertrouwen op in de samenwerking met de gemeente Goes.
- 02-2012 lijmpoging onafhankelijke derde dat leidde tot een Vlekkenplan dat moest resulteren in een doorstart.
- 06-2012 uitstappen door Borsele, omdat zij slechts op één werkterrein (ICT) wilden starten. De anderen besloten door te gaan met een totaalpakket.
- 12-2012 Borsele besloot alsnog deel te nemen aan de samenwerking.
- Begin 2013 vaststelling tekst gemeenschappelijke regeling.
- 05-2013 ondertekening tekst gemeenschappelijke regeling.

Afsluitende vragen

35. Hoe kijkt u persoonlijk terug op het voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR?
36. Wat is volgens u van doorslaggevende betekenis geweest voor het succesvol afronden van het van de GR? Kunt u dit nader toelichten?
37. Zou u, wanneer u het voorbereidingsproces opnieuw zou starten, dingen anders doen?
Zo ja, wat?
38. Wie moet ik volgens u absoluut nog interviewen in kader van dit onderzoek?

Afsluiting en dankwoord

Volgens mij hebben wij alles besproken. Ik wil u hartelijk bedanken voor uw medewerking.

BIJLAGE 2: INTERVIEWHANDLEIDING MR. A.J. TE VELDHUIS

Introductie

September 2013 ben ik begonnen aan de avondstudie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Inmiddels ben ik bezig met mijn afrondende scriptie. Ik onderzoek de factoren die van doorslaggevende invloed zijn geweest op de succesvolle totstandkoming van de gemeenschappelijke regeling Samenwerking De Bevelanden. Toen ik begon aan mijn scriptie was ik werkzaam als juridisch medewerker Ruimtelijke Ontwikkeling bij de gemeente Borsele. Inmiddels werk ik als beleidsmedewerker Arbeidsmarktregio Zeeland bij de GR Samenwerking De Bevelanden.

Een deel van mijn onderzoek betreft het houden van korte interviews met 'sleutelfiguren'/direct betrokkenen en daarom zijn wij hier bij elkaar. Als u een vraag niet duidelijk vindt of als u geen antwoord wil of kunt geven, mag u dat uiteraard aangegeven.

Om het interview goed in het onderzoek te kunnen verwerken, wil ik dit gesprek graag met behulp van opnameapparatuur opnemen. Ik merk daarbij op dat binnen de analyses/conclusies van mijn onderzoek geen individueel herleidbare uitspraken/meningen worden weergegeven. Het is dus puur bedoeld voor eigen gebruik. De opnamen worden na de uitwerking gewist. Gaat u daarmee akkoord?

Vragen

Dit interview heeft vanzelfsprekend vooral betrekking op uw bemiddeling in de periode november 2011 tot februari 2012 en de situatie die u destijds aantrof. Ik heb de vragen voor mezelf in bepaalde categorieën ingedeeld, maar het kan zijn dat we de vragen gaandeweg het gesprek in willekeurige volgorde afhandelen. Dat is voor mij geen probleem. Laten we maar beginnen.

Beelden over het probleem

1. Waaruit bestond volgens u de noodzaak voor de vijf regiogemeenten om op een aantal onderdelen te gaan samenwerken?
2. Bestond er volgens u bij alle gemeenten een gezamenlijk beeld over de noodzaak of wil om te komen tot onderlinge samenwerking?

Grootte

3. Was naar uw mening het verschil in grootte van de onderlinge gemeenten (qua inwonertal en formatieomvang) van invloed op het voorbereidingsproces om te komen tot samenwerking?

Financiële positie

4. Had u als bemiddelaar zicht op de individuele financiële posities van de betrokken gemeenten?
5. Hoe keek u aan tegen de kwetsbaarheid van de afzonderlijke gemeenten op dit punt?
6. Zou financiële kwetsbaarheid ook een bepalende factor geweest kunnen zijn in het voorbereidingsproces om te komen tot samenwerking?

Beschikbare kennis/deskundigheid

7. Had u zicht op de beschikbare kennis/deskundigheid op het gebied van bedrijfsvoering (ICT, P&O, Salarisadministratie) en Werk, Inkomen en Zorg (WIZ) van de betrokken gemeenten?
8. Hoe keek u aan tegen de kwetsbaarheid van de afzonderlijke gemeenten op dit punt?
9. Zou dit ook een bepalende factor geweest kunnen zijn in het voorbereidingsproces om te komen tot samenwerking?

Beelden over de oplossing

10. Welke mogelijke vormen van samenwerking waren volgens uw waarneming voor de vijf regiogemeenten bespreekbaar?
11. Werden bij voorbaat bepaalde opties ook al uitgesloten? Zo ja, welke?
12. Bestond er volgens u bij alle gemeenten een gezamenlijk beeld over de gewenste vorm van samenwerking en over de terreinen van samenwerking?

Beelden over andere actoren?

13. Hoe keken de gemeenten tijdens uw bemiddelingsfase onderling naar elkaar? Was er volgens uw waarneming sprake van een 'hoge' mate van onderling vertrouwen?

Beelden over de omgeving

14. Hebben de voorgenomen decentralisaties van het Rijk op het gebied van het Sociaal Domein volgens u invloed gehad op de voorbereidingen om te komen tot samenwerking?

15. Speelden volgens u mogelijke vormen van samenwerking in andere regio's in Zeeland een rol tijdens het voorbereidings- en besluitvormingsproces van de GR? Zo ja, welke?
16. Zijn er volgens u nog andere 'omgevingsfactoren' van invloed geweest op het voorbereidingsproces van samenwerking?

Wijze van communicatie

17. Is bij u bekend welke formele vormen van overleg plaatsvonden tijdens het voorbereidingsproces?
18. Is bij u bekend of er buiten deze vormen van formeel overleg ook informeel overleg plaatsvond? Zo ja, kunt u dit duiden?
19. Welke overlevormen vonden volgens u het meest intensief plaats (qua aantal en qua aard)?
20. Was er in overlegsituaties naar uw waarneming verschil in dominantie/inbreng? Zo ja, kunt u dit nader typeren?
21. Hoe open heeft u het voorbereidingsproces van de GR ervaren?
22. Was er tijdens overleggen sprake van een sfeer waarbij iedere deelnemer zich kwetsbaar kon en durfde opstellen?
23. Was er naar uw waarneming een gezamenlijke verwachting over gezamenlijk te behalen voordelen?
24. Heeft u er een beeld van of gedurende het voorbereidingsproces steeds sprake is geweest van interacties gericht op samenwerking of dat er ook fases zijn geweest waarbij de interacties gericht waren op conflicten? Zo ja, kunt u dit nader typeren?
25. Is de wijze van onderlinge communicatie een bepalende factor geweest voor het succesvol afronden van het voorbereidingsproces? Zo ja, in welke zin? Zo nee, waarom niet?

Geloof in elkaar

26. Hadden volgens uw waarneming de afzonderlijke gemeenten vertrouwen in de intenties (de wil) van elkaar?
27. Denkt u dat de mate van vertrouwen tussen de betrokken actoren invloed heeft gehad op het verloop van de besluitvorming?

Strategieën

- "Go-alone" (eenzame) strategieën: Dit zijn strategieën waarbij de betrokken actor een inhoudelijke oplossing heeft voor een probleem en probeert deze te realiseren, ondanks zijn strategische afhankelijkheden;

- Conflictueuze strategieën: Dit zijn strategieën gericht op het voorkomen of blokkeren van oplossingen of handelingen die als wenselijk worden geacht door een actor;
- Ontwijkende strategieën: Dit zijn strategieën waarbij partijen niet perse weerstand tegen een oplossing hebben, maar een passieve houding aannemen of conflicten vermijden, bijvoorbeeld omdat ze niet geheel geïnteresseerd zijn;
- Samenwerkende strategieën: Dit zijn strategieën waarbij actoren hun wederzijdse afhankelijkheden erkennen en er alles aan doen om andere partijen te interesseren voor hun plannen en dan proberen het meest gunstige resultaat te bereiken in het onderhandelingsproces;
- Faciliterende strategieën: Dit zijn strategieën geïnspireerd door het feit dat samenwerking noodzakelijk is voor het bereiken van een wederzijds voordelige oplossing en gericht op het bij elkaar brengen van partijen, het bemiddelen in conflicten, etc.

28. Welke strategieën zijn naar uw waarneming gevoerd tijdens uw bemiddelingsperiode en door wie?

29. Heeft u tijdens uw bemiddelingsperiode waargenomen dat er sprake was van een gezamenlijke strategie om tot samenwerking te komen? Zo ja, welke?

Afsluitende vragen

30. Hoe kijkt u persoonlijk terug op uw bemiddeling tijdens het voorbereidingsproces van de GR?

31. Wat is volgens u tijdens uw bemiddelingsproces van doorslaggevende betekenis geweest dat de vijf regiogemeenten het voorbereidingsproces toch weer gezamenlijk hervat hebben?

32. Wat is volgens u van doorslaggevende betekenis geweest voor het succesvol afronden van de GR? Kunt u dit nader toelichten?

33. Wie moet ik volgens u absoluut nog interviewen in kader van dit onderzoek?

Afsluiting en dankwoord

Volgens mij hebben wij alles besproken. Ik wil u hartelijk bedanken voor uw medewerking.

BIJLAGE 3: LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

1. Dhr. mr. L.J. Verhulst, burgemeester van Goes sinds 1 december 2010.
2. Dhr. mr. H.E. Schild, secretaris van Goes sinds 1 januari 2014, betrokken bij het voorbereidingsproces sinds maart 2012 (eerst als sectorhoofd Grondgebied).
3. Mevr. M. Ottenhof, lid van de ondernemingsraad van Goes en voorzitter van het Bevelands OR Platform.
4. Dhr. E.J. Gelok, de burgemeester Borsele.
5. Dhr. P. Katsman, secretaris van Borsele tot 1 juni 2012
6. Dhr. J. van der Riet, lid van de ondernemingsraad van Borsele en het Bevelands OR Platform.
7. Dhr. mr. F.L.A.R. Marquinie MBA, secretaris van Reimerswaal.
8. Dhr. G. de Reiger, afdelingshoofd P&O van Reimerswaal tot 1 januari 2015, sindsdien afdelingshoofd P&O bij de GR.
9. Dhr. J. Herselman, wethouder van Kapelle.
10. Dhr. mr. A. van den Berge, secretaris van Kapelle sinds 1 oktober 2015, daarvoor volger van het proces als adjunct directeur.
11. Dhr. H. van Kooten, burgemeester van Noord-Beveland tot 21 november 2014.
12. Dhr. drs. D. Sinke, secretaris van Noord-Beveland.
13. Dhr. mr. A.J. te Veldhuis, bemiddelaar in de periode november 2011 tot februari 2012.