



DE COMPLEXITEIT VAN EFFECTIVITEIT

Casestudy naar de effectiviteit van het
Omgevingswet-netwerk van de DCMR

M.A. Asselbergs

2 januari, 2018

DE COMPLEXITEIT VAN EFFECTIVITEIT

**Casestudy naar de effectiviteit van het Omgevingswet-netwerk van
de DCMR**

Auteur

M.A. Asselbergs
431424

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde
Governance en Management van Complexe Systemen (GMCS)

Begeleider en eerste lezer: MSc L. (Lieselot) Vandenbussche
Tweede lezer: Prof. dr. H. (Harry) Geerlings

Rotterdam
2 januari, 2018

Voorwoord

Voor u ligt de masterthesis: 'De complexiteit van effectiviteit.' Het onderzoek voor deze scriptie naar de effectiviteit van het Omgevingswet-netwerk is uitgevoerd bij veertien verschillende participerende gemeenten in het Rijnmondgebied en de DCMR. Deze thesis vormt onderdeel van mijn afstuderen aan de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en is geschreven in opdracht van de DCMR. Van maart 2017 tot oktober 2017 heb ik mij toegelegd op het onderzoek en het schrijven van de thesis.

Met de input van mijn stagebegeleiders, Boukje van der Lecq en Yolanda Waas, heb ik de onderzoeksvraag voor deze scriptie vormgegeven. Centraal in dit onderzoek staat de *effectiviteit* bij *complexe problemen*. Na diepgaand kwalitatief onderzoek heb ik de onderzoeksvragen kunnen beantwoorden. Tijdens dit onderzoek stonden mijn stagebegeleiders, Boukje van der Lecq en Yolanda Waas, en mijn begeleider vanuit de Erasmus Universiteit, Lieselot Vandenbussche, altijd voor mij klaar. Zij hebben continu antwoord gegeven op mijn vragen waardoor ik verder kon met het onderzoek.

Bij dezen wil ik hen bedanken voor de prettige begeleiding en hun ondersteuning tijdens dit traject. Ook wil ik alle respondenten bedanken voor hun input. Zonder hun medewerking had ik dit onderzoek nooit kunnen afronden.

Daarnaast wil ik mijn collega's bij de DCMR, in het bijzonder Siân Jones, Wilco Lindenberg en Joey Klei, bedanken voor de fijne samenwerking. Ik heb mij gelijk in de organisatie thuis gevoeld waardoor ik in een prettige omgeving heb kunnen werken en schrijven aan mijn scriptie. Na het behalen van mijn HBO-diploma en de pre-Master is deze Master de kers op de taart. Met deze scriptie sluit ik mijn educatieve loopbaan af.

Ik wens u veel leesplezier toe!

Mark Asselbergs

Rotterdam
2 januari, 2018

Samenvatting

Alle gemeenten in Nederland krijgen te maken met de Omgevingswet. Een complex vraagstuk wat veel vragen oproept over de veranderingen aangaande de fysieke leefomgeving. Maar hoe zorg je ervoor dat zoiets complex een succes wordt? Over één ding is 'iedereen' het eens: samenwerking ligt aan de basis van het succesvol implementeren van de Omgevingswet. Om de Omgevingswet succesvol te kunnen implementeren, is het noodzakelijk dat het netwerk effectief opereert. Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen in hoeverre het Omgevingswet-netwerk van de DCMR effectief opereert en aanbevelingen doen over het vergroten van de effectiviteit. Binnen dit onderzoek staan de volgende vragen centraal: *Hoe kan de effectiviteit van de samenwerking binnen het Omgevingswet-netwerk verbeterd worden? Welke rol speelt netwerkmanagement hierin?*

In dit onderzoek is rekening gehouden met drie theoretische hoofdconcepten: de aard van de samenwerking, effectiviteit van de uitkomsten en netwerkmanagement. Het complexe karakter van de Omgevingswet zorgt ervoor dat de effectiviteit niet op de klassieke manier onderzocht kan worden. Om deze reden wordt de effectiviteit gemeten door te kijken naar de mate waarin men cognitief geleerd heeft. De theorie omschrijft twee criteria om de mate van het cognitieve leereffect te beoordelen: *joint image building* en *goal intertwinement*. De literatuur aangaande de aard van de samenwerking beschrijft drie elementen die van toepassing zijn: vertrouwen, commitment en interactie. De eerste theoretische verwachting in dit onderzoek heeft betrekking op de aard van de samenwerking en veronderstelt dat deze invloed heeft op de effectiviteit van de uitkomsten. Tot slot wordt in dit onderzoek aandacht besteed aan *netwerkmanagement*. De tweede theoretische verwachting veronderstelt dat netwerkmanagement een positieve invloed heeft op de aard van de samenwerking en de derde theoretische verwachting gaat ervan uit dat netwerkmanagement een positieve invloed heeft op de effectiviteit van de uitkomsten.

Vervolgens is er kwalitatief onderzoek uitgevoerd waarvoor semigestructureerde interviews zijn afgenomen met de programmamanagers Omgevingswet bij de gemeenten in het Rijnmondgebied en de DCMR om te komen tot de resultaten. De empirie laat zien dat er geen sprake is van *joint image building* en/of *goal intertwinement*. Men kan niet spreken van een effectief netwerk.

Als antwoord op de probleemstelling kan worden geconcludeerd, dat het Omgevingswet-netwerk niet effectief functioneert. Er is geen sprake van *joint image building* en/of *goal intertwinement*. Het ontbreekt aan de overeenstemming van (verschillende) percepties, inhoudelijke verrijking en tevredenheid over de uitkomsten. De aard van de samenwerking wordt door de respondenten als zijnde goed ervaren. Dit betekent dat de aard van de samenwerking geen invloed heeft op de effectiviteit van de uitkomsten. Immers is het Omgevingswet-netwerk niet effectief en wordt de aard van de samenwerking wel positief ervaren. De eerste theoretische verwachting is hiermee verworpen. De empirie maakt duidelijk dat netwerkmanagement ontbreekt. Er zijn wel veranderingen in het netwerk zichtbaar, maar niks duidt op gerichte sturing van het netwerk. Het ontbreken van netwerkmanagement kan verklaren waarom het netwerk niet effectief is. Het is aannemelijk dat netwerkmanagement een positieve invloed heeft op zowel de aard van de samenwerking als de effectiviteit van de uitkomsten. Deze theoretische verwachtingen zijn noch aangenomen, noch verworpen.

Op basis hiervan wordt aanbevolen dat de DCMR de rol van netwerkmanager op zich neemt. Deze rol wordt niet door alle respondent aan haar gegeven, maar de meerderheid van de respondenten ziet een coördinerende rol voor de DCMR weggelegd. Men moet niet vergeten dat netwerkmanagement in beginsel niet in dienst staat van een centrale doelstelling, maar voornamelijk faciliterend van aard is. Door de rol als netwerkmanager op zich te nemen kan de DCMR bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit door de ambities en doelstellingen van de verschillende actoren kenbaar te maken en te focussen op de inhoudelijke verrijking.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
Tabellen en figuren.....	6
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Relevantie	8
1.2.1 Wetenschappelijke relevantie	8
1.2.2 Maatschappelijke relevantie.....	8
1.3 Doelstellingen, probleemstelling en deelvragen	9
1.3.1 Doelstelling.....	9
1.3.2 Probleemstelling.....	9
1.4 Leeswijzer	9
2 Theoretisch kader.....	10
2.1 Collaborative governance	10
2.1.1 De aard van de samenwerking	11
2.2 Effectieve uitkomsten.....	13
2.2.1 Cognitief leren	13
2.3 Netwerkmanagement.....	16
2.3.1 Strategieën	16
2.4 Conceptueel model.....	18
2.4.1 Conceptualisatie.....	18
3 Methodologie	20
3.1 Benadering en strategie.....	20
3.3 Methoden	20
3.3.1 Dataverzameling	20
3.3.2 Data-analyse	21
3.4 Selectie respondenten	21
3.5 Evaluatiecriteria	22
4 Casusbeschrijving	24
4.1 Algemene informatie over de DCMR	24
4.2 Taken en bevoegdheden van de dienst.....	24
4.3 Cultuur.....	24
4.4 Omgevingswet	25
4.5 Omgevingswet en de DCMR	26
4.5 Het Rijnmond beraad	26
5 Resultaten.....	28
5.1 Aard van de samenwerking	28
5.1.1 Vertrouwen	28
5.1.2 Commitment.....	29
5.1.3 Face-to-face interactie.....	30

5.1.4 Samenvattend	31
5.2 Effectieve uitkomsten	32
5.2.1 Joint image building.....	32
5.2.2 Samenvattend	34
5.2.3 Goal intertwinement	34
5.2.4 Samenvattend	36
5.3 Netwerkmanagement.....	36
5.3.1 Game management of network structuring.....	36
5.3.2 Samenvattend	38
5.4 Theoretische verwachting	39
5.4.1 TV1: Indien de aard van de samenwerking, bestaande uit vertrouwen, commitment en interactie, goed is, is de effectiviteit van de uitkomsten hoog	39
5.4.2 TV2: Netwerkmanagement heeft een positief effect op de aard van de samenwerking	40
5.4.3 TV3: Netwerkmanagement heeft een positief effect op de effectiviteit van de uitkomsten ..	40
6 Conclusie en aanbevelingen	42
6.1 De aard van de samenwerking	42
6.2 Effectieve uitkomsten	42
6.3 Netwerkmanagement.....	43
6.4 Theoretische verwachting	43
6.4.1 TV1: Indien de aard van de samenwerking goed is, is de effectiviteit van de uitkomsten hoog	43
6.4.2 TV2 & TV3: Netwerkmanagement heeft een positief effect op de aard van de samenwerking en netwerkmanagement heeft een positief effect op de effectiviteit van de uitkomsten.....	43
6.5 Probleemstelling	43
6.6 Aanbevelingen	44
6.7 Discussie.....	48
Bibliografie	49
Bijlagenoverzicht	52
Bijlage 1: Vragenlijst	53
Algemeen	53
Samenwerking.....	53
Beoordelen	53
Bijlage 2: Codeerschema.....	55
Bijlage 3: Figuren	57

Tabellen en figuren

Tabellen

Nr.	Omschrijving	Pagina
2.1	Joint image building als beoordelingscriterium	14
2.2	Goal intertwinement als beoordelingscriterium	15
2.3	Game management en network structuring	16
2.4	Opsomming theoretische veronderstellingen	17
2.5	Conceptualisatietabel	19
3.1	Weergave deelnemende respondenten	22

Figuren

Nr.	Omschrijving	Pagina
2.1	Conceptueel model	18
4.1	Samenstelling Rijnmond beraad	27
5.1	Mate van vertrouwen beoordeeld door de respondenten	57
5.2	Mate van commitment beoordeeld door de respondenten	57
5.3	Mate van interactie beoordeeld door de respondenten	57
6.1	Behoeftte aan netwerkmanagement	45
6.2	Netwerkmanagement zorgt voor positieve feedbackloop	45

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Waarom benadrukken academici (Milward & Provan, 2003; Klijn & Koppenjan, 2016; Provan & Kenis, 2007; Turrini, Cristofoli, Frosini, & Nasi, 2010) tegenwoordig steeds meer het belang van effectief samenwerken? Samenwerken gebeurt al sinds het ontstaan van de mens. De troglodieten zagen ook al in dat het effectiever was om samen een buffel te vangen dan ieder voor zich. Effectief samenwerken is niet specifiek iets wat in de loop der jaren meer aandacht heeft gekregen of belangrijker is geworden. De noodzaak was er altijd al. Wat wel veranderd is, is de moeilijkheidsgraad van de problemen waarmee de samenleving zich geconfronteerd ziet. De problemen die men vroeger had, zijn door de toegenomen kennis en deskundigheid eigenlijk allemaal opgelost. Deze tembare problemen kunnen best ingewikkeld zijn, maar met een hoge mate van deskundigheid worden de problemen opgelost. Het in elkaar zetten van een motor is een ingewikkelde opgave, maar het probleem is tembaar. De huidige maatschappij wordt echter gekenmerkt door complexe problemen. Daar waar men zich vroeger niet tot nauwelijks bekommerde om het klimaat, is men zich vandaag de dag bewust geworden dat er nu toch echt wat moet gebeuren. Er kan ook gedacht worden aan de complexiteit die gemoeid gaat met de vluchtelingenproblematiek. Een groot aantal verschillende actoren worstelt met de vraag hoe de personenstromen het best georganiseerd kunnen worden. De complexiteit van deze vraagstukken wordt gekenmerkt door hoge verwevenheid, interactie tussen verschillende 'systemen', veranderende percepties en doelen, variërende oplossingsrichtingen, is grensoverschrijdend en kent sterke afhankelijkheidsrelaties (Van de Graaf & Hoppe, 1998).

De Omgevingswet is een voorbeeld van een complex probleem. De Omgevingswet is een wet die het stelsel van regels voor de fysieke leefomgeving geheel vernieuwt (DCMR, 2017). De Omgevingswet raakt veel fronten, vraagt veel interactie tussen actoren al dan niet uit verschillende systemen en zorgt voor sterke afhankelijkheidsrelaties. Men weet nog niet precies wat dit gaat betekenen, welke gevolgen dit zal hebben en wat de mogelijke oplossingsrichtingen zijn. Kortom, een complex issue.

De complexiteit aangaande de Omgevingswet is de reden dat de DCMR de samenwerking nog eens onder de loep wil nemen. De DCMR is een omgevingsdienst die ten behoeve van vijftien gemeenten in het Rijnmond gebied en de provincie Zuid-Holland de milieu gerelateerde taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving uitvoert. De actoren binnen dit netwerk krijgen allen te maken met de Omgevingswet. De DCMR wil inzicht verkrijgen in hoe de samenwerking binnen het Omgevingswet-netwerk eruit ziet en hoe effectief dit is.

Omdat men nu te maken krijgt met problemen waarvan de oplossing nog ongewis is, neemt de behoefte aan samenwerking toe. Partijen beseffen dat sommige zaken niet alleen te realiseren zijn, maar dat grensoverschrijdende samenwerking nodig is. De afgelopen jaren heeft een bepaalde theorie omtrent samenwerking steeds meer aandacht gekregen: collaborative governance (Ansell & Gash, 2007; Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011; Foster-Fishman, Berkowitz, Lounsbury, Jacobson, & Allen, 2001; Freeman, 2011; Kersbergen & Waarden, 2004; Newman, Barnes, Sullivan, & Knops, 2004).

Collaborative governance is een samenwerkingsvorm die actoren uit de publieke en private sector mobiliseert om met elkaar complexe problemen op te lossen. De verdeeldheid van gespecialiseerde kennis en de wederzijdse afhankelijkheden van instituties in een informatietijdperk zorgen ervoor dat de vraag naar collaborative governance is toegenomen (Ansell & Gash, 2007). Collaborative governance legt daarbij sterk de nadruk op de aard van de samenwerking. Het vertrouwen in elkaar, de commitment aan de samenwerking en de mate en frequentie van interactie beschrijven de aard van de samenwerking. Impliciet wordt in deze literatuur verondersteld dat indien de aard van de samenwerking goed is, de uitkomsten ook effectief zullen zijn.

Rond die Omgevingswet heerst een hoop onduidelijkheid over wat de wet nou precies gaat betekenen, waar grote veranderingen gaan plaatsvinden en wat de gevolgen zijn. Daarom is het voor de DCMR van belang dat de samenwerking goed is, maar nog belangrijker is dat de uitkomsten effectief zijn. De theorie omtrent collaborative governance staat nauwelijks stil bij de effectiviteit van de samenwerking. De theorie lijkt te veronderstellen dat effectieve uitkomsten een logisch vervolg zijn uit een goede samenwerking. Maar hoe wordt de effectiviteit dan gemeten?

Effectiviteit is een breed begrip en in de literatuur bestaan verschillende definities van effectiviteit. De klassieke definitie beschrijft dat iets effectief is geweest wanneer het vooraf gestelde doel behaald is (Koppenjan, de Bruijn, & Kickert, 1993). Deze definitie klinkt logisch, maar houdt deze nog wel stand in de huidige maatschappij? Zojuist is de opkomst van complexe problemen beschreven. Eén van de kenmerken is dat de percepties en doelen van actoren kunnen veranderen gedurende het interactieproces (Van de Graaf & Hoppe, 1998). Dit betekent dat de klassieke manier van effectiviteit meten niet meer adequaats is. Aangezien het doel kan veranderen, kan de effectiviteit niet gekoppeld worden aan het behalen van het doel. Om bij complexe vraagstukken toch de effectiviteit te kunnen meten, wordt er gekeken naar de mate waarin er geleerd is (Klijn, Steijn, & Edelenbos, 2010). Klijn, Steijn & Edelenbos (2010) zeggen dat wanneer uitkomsten fluïde en dynamisch zijn de effectiviteit gemeten kan worden door te kijken naar de mate waarin er geleerd is.

Daarnaast is het de vraag hoe de effectiviteit verhoogd zou kunnen worden. Dit wil niet suggereren dat men nu kampt met een effectiviteitsprobleem, maar juist omdat de Omgevingswet nog in de kinderschoenen staat is het interessant om te kijken naar de huidige effectiviteit en aanbevelingen te doen hoe de effectiviteit verhoogd kan worden. In de sociaalwetenschappelijke literatuur is een toenemende aandacht voor het verschijnsel 'netwerk' (Klijn, Koppenjan, & Termeer, 1993/5). Daar waar men vroeger van mening was dat netwerken in de weg stonden van het maken van effectief beleid, is men zich nu meer bewust van het 'eeuwige' bestaan van netwerken en wordt de noodzaak tot goed management ervan breed gedeeld (Klijn, Koppenjan, & Termeer, 1993/5). Om deze reden wordt in deze thesis onderzocht of netwerkmanagement de effectiviteit van de uitkomsten zou kunnen verhogen.

De wens van de DCMR om inzicht te krijgen in de samenwerking en de effectiviteit is bepalend geweest voor de richting van dit onderzoek. Door het gebruik van hedendaagse theorieën wordt enerzijds stilgestaan bij de aard van de samenwerking en anderzijds wordt de huidige effectiviteit van de uitkomsten bepaald. Daarnaast wordt gekeken wat de invloed is van netwerkmanagement op de effectiviteit van de uitkomsten.

1.2 Relevantie

1.2.1 Wetenschappelijke relevantie

"There can be little argument that the notion of collaborative governance is attracting considerable attention as a new paradigm in public administration" (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011, p. 23). Collaborative governance is het onderwerp van een groot aantal boeken, artikelen, studies, etc. Door sommige wetenschappers wordt het gezien als de nieuwe manier van zaken doen binnen de publieke sector (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011; Provan & Kenis, 2007; Ansell & Gash, 2007; Foster-Fishman, Berkowitz, Lounsbury, Jacobson, & Allen, 2001). Ondanks de genoemde populariteit met betrekking tot het collaborative governance concept ontbreekt de theorie aan conceptuele en consistente verduidelijking. Met name op het gebied van effectiviteit. Tal van wetenschappers leggen de nadruk op de aard van de samenwerking, maar besteden weinig aandacht aan de effectiviteit van de uitkomsten (Ansell & Gash, 2007; Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011; Foster-Fishman, Berkowitz, Lounsbury, Jacobson, & Allen, 2001). Daar waar de wetenschappelijke literatuur voornamelijk de aard van de samenwerking beschrijft, wordt er in deze scriptie extra aandacht besteed aan de effectiviteit van de uitkomsten. De effectiviteit van de uitkomsten wordt gemeten door te kijken naar de mate waarin cognitief leren heeft plaatsgevonden (Klijn, Steijn, & Edelenbos, 2010). Daarnaast wordt ook gekeken of netwerkmanagement de relatie tussen de aard van de samenwerking en de effectiviteit van de uitkomsten kan beïnvloeden. In deze scriptie worden drie verschillende literatuurstromingen verbonden in het conceptueel model.

1.2.2 Maatschappelijke relevantie

In eerste instantie wordt dit onderzoek gepresenteerd aan de DCMR. Als omgevingsdienst krijgen zij te maken met een breed vraagstuk dat zowel de positionering, als samenwerkingen met participanten en effectiviteit behelst. Dit onderzoek beoogt de DCMR houvast te geven met betrekking tot het samenwerkingsproces en tracht een beeld te kunnen geven over wanneer het netwerk effectief opereert. Daarnaast kan deze scriptie ook een bijdrage leveren aan de praktijk van andere omgevingsdiensten. Met de aanstormende Omgevingswet worden tal van organisaties geconfronteerd

met een nieuwe wet en de gevolgen van haar implementatie. Samenwerking is essentieel om tot gewenst resultaat te komen. Samenwerking tussen het Rijk en de omgevingsdiensten, publieke organisaties met elkaar, maar ook samenwerking tussen publieke en private organisaties zijn belangrijk. Bij alle organisatievormen wordt gezocht naar werkende samenwerkingsprincipes. Dit onderzoek beoogt inzicht te verlenen over de aard van de samenwerking, effectieve uitkomsten en de invloed van netwerkmanagement. Deze scriptie eindigt met het doen van aanbevelingen die voortvloeien uit de theoretische inzichten en opgedane empirische kennis. De opgedane kennis kan door de DCMR worden gebruikt om hun samenwerkingsverbanden te analyseren en daar waar nodig aan te passen.

1.3 Doelstellingen, probleemstelling en deelvragen

1.3.1 Doelstelling

Dit onderzoek beoogt aanbevelingen te doen aan de DCMR over het vergroten van de effectiviteit binnen het Omgevingswet-netwerk door een analyse te maken van de aard van de samenwerking, de effectiviteit en netwerkmanagement op basis van de gepercipieerde meningen van de respondenten. De aanbevelingen hebben betrekking op de aard van de samenwerking, de effectiviteit van de uitkomsten en netwerkmanagement.

1.3.2 Probleemstelling

Aan de hand van de bovenstaande doelstellingen is de onderstaande onderzoeksvraag opgesteld. De centrale vraag in deze scriptie luidt als volgt:

‘Hoe kan de effectiviteit van de samenwerking binnen het Omgevingswet-netwerk verbeterd worden? Welke rol speelt netwerkmanagement hierin?’

1.4 Leeswijzer

Deze thesis is als volgt opgebouwd. Het eerste hoofdstuk wordt gekenmerkt door een inleiding over het onderwerp, een beschrijving van de onderzoeks- en deelvragen en de relevantie wordt behandeld. In het daaropvolgende hoofdstuk, het theoretisch kader, worden op basis van de bestaande literatuur de kernconcepten: collaborative governance, effectiviteit en netwerkmanagement beschreven. Na het theoretisch kader behandeld te hebben volgt in hoofdstuk 3 de methodologie. Dit hoofdstuk staat stil bij de gebruikte methoden om het kwalitatieve onderzoek uit te kunnen voeren. Hierna volgt in hoofdstuk 4 een casus beschrijving. Deze casus beschrijving dient ter verduidelijking van wat er in het netwerk van de DCMR speelt. De resultaten, analyses en beantwoording van de theoretische verwachtingen staan in hoofdstuk 5 beschreven. In hoofdstuk 6 wordt aan de hand van de theorie en de empirie de conclusie geformuleerd, een discussie gepresenteerd en worden aanbevelingen aan de DCMR gedaan over hoe zij de effectiviteit van het Omgevingswet-netwerk kunnen verbeteren.

2 Theoretisch kader

Dit hoofdstuk zorgt voor de theoretische inkadering van het onderzoek. Het richt zich op de samenwerkingsverbanden tussen organisaties en brengt de aard van de samenwerking in kaart. Het beschrijft wanneer uitkomsten effectief zijn en omschrijft de verschillende netwerkmanagementtypen.

Het hoofdstuk begint met een korte schets van het concept governance. Vervolgens zal meer in detail worden getreden wat betreft de kernconcepten: collaborative governance, de effectiviteit van de uitkomsten en netwerkmanagement. Zo wordt er bij het concept collaborative governance onder andere aandacht besteed aan de aard van de samenwerking. Vervolgens wordt de theorie met betrekking tot de effectiviteit van de uitkomsten behandeld. De rest van het hoofdstuk verkent het concept netwerkmanagement en behandelt een tweetal strategieën die bij deze theorie van toepassing zijn. Tot slot worden de verschillende leerstukken samengebracht in een conceptueel model en uitgewerkt in de conceptualisatie.

2.1 Collaborative governance

De ontleding van het begrip governance leidt tot een groot scala aan betekenissen. Over het algemeen refereert de term 'governance' naar de handeling van sturen in de publieke dan wel private sector. Governance zet zich uiteindelijk in voor het opstellen en creëren van voorwaarden voor regelgeving en collectieve actie (Stoker, 1998). Binnen de context van collectieve actie beschouwt Ostrom (2015) governance als een dimensie waar de normen en regels gezamenlijk bepaald zijn om het individuele- en groepsgedrag te reguleren. Governance is "a set of coordinating and monitoring activities" die ervoor zorgen dat de samenwerkingsafspraken de externe druk doorstaan (Kersbergen & Waarden, 2004).

De laatste twee decennia is er een nieuwe vorm van governance ontstaan; collaborative governance. Deze constructie van governance brengt actoren uit verschillende disciplines, publiek en privaat, bij elkaar in collectieve fora om op basis van consensus te komen tot besluitvorming. Let wel; er wordt gestreefd naar consensus, echter dit wordt lang niet altijd gerealiseerd (Ansell & Gash, 2007). Dit onderzoek is een casestudy van collaborative governance specifiek naar de samenwerkingsverbanden tussen de DCMR en haar participanten ten tijde van de Omgevingswet.

Ansell & Gash (2007: 544) definiëren collaborative governance als volgt: een regeling, door een publieke organisatie geïnitieerd, waarbij actoren uit verschillende disciplines betrokken worden bij een gezamenlijk besluitvormingsproces. Het proces is op consensus gebaseerd en formeel ingericht. Het doel van een dergelijk overleg is het creëren of implementeren van publiek beleid of het beheren van publieke programma's of activa. Ansell & Gash (2007) onderscheiden zes gewichtige criteria: de dialoog is door overheidsbedrijven/instanties geïnitieerd (1), niet-publieke actoren worden betrokken in het gesprek (2), actoren worden direct betrokken bij de besluitvorming (3), het forum is formeel georganiseerd en ontmoet elkaar collectief (4), het proces is erop gericht om op basis van consensus besluiten te nemen (5) en de focus ligt op samenwerking op publiek beleid en of publiek management (6) (Ansell & Gash, 2007). In de bovenstaande definitie is het van belang dat overheidsinstanties het gesprek starten. Dit wordt beaamd door Connick & Innes (2003), volgens hen verwijst collaborative governance naar het betrekken van vertegenwoordigers van alle relevante belangen. De ambiguïteit van de grenzen tussen publiek en privaat inachtnemend, beperken de auteurs zich tot het gebruik van de term 'collaborative governance' in staatszaken. Maar volgens Ansell & Gash (2007) zorgt de focus op publieke issues voor een onderscheid tussen collaborative governance en andere vormen van consensus-georiënteerde besluitvorming (Ansell & Gash, 2007).

Zoals eerder aangegeven hanteert men verschillende definities bij het concept collaborative governance. De definitie van Emerson, Nabatchi & Balogh (2011) omvat een bredere scope van grensoverschrijdend collaborative governance dan bijvoorbeeld de definitie zoals deze door Ansell & Gash (2007) wordt beschreven. In tegenstelling tot de definitie van Ansell & Gash (2007) limiteert de definitie van Emerson, Nabatchi & Balogh (2011) zich niet louter tot formele, door overheidsinstanties geïnitieerde regelingen. Zij definiëren collaborative governance als volgt: "the processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in

order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished” (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011, p. 2).

Foster-Fishman, Berkowitz, Lounsbury, Jacobson & Allen (2001) hebben een licht afwijkende visie op samenwerking. De bovengenoemde auteurs spreken over ‘collaborative capacity’. Met deze term refereren zij naar de voorwaarden die hangen aan het vormen van coalities om de effectiviteit van samenwerking te verhogen en het opbouwen van duurzame maatschappelijke veranderingen. Door nadruk te leggen op de capaciteit trachten zij te benadrukken dat het vermogen van coalities om veranderingen door te voeren een dynamisch en veranderlijk fenomeen is (Foster-Fishman, Berkowitz, Lounsbury, Jacobson, & Allen, 2001). Zij maken in hun artikel onderscheid tussen vier essentiële elementen voor samenwerking. Daarbij focussen zij zich op de capaciteit van: participanten (1), relaties (2), organisaties (3) en het programma (4) (Foster-Fishman, Berkowitz, Lounsbury, Jacobson, & Allen, 2001).

In dit onderzoek wordt collaborative governance gezien als een benadering. Het is een vorm van sturen die in de praktijk terugkomt. Het gaat om de processen en structuren met betrekking tot de besluitvorming en het beheer van beleid. Actoren werken constructief en over de grenzen van instanties (publiek en privaat) heen om samen een doel te bereiken dat zonder samenwerking niet mogelijk zou zijn geweest.

In alle drie de gevallen wordt door de auteurs een framework gepresenteerd. Ieder framework laat bepaalde voorwaarden of kwaliteiten zien die bijdragen aan een succesvolle samenwerking. Denk aan kennis en middelen, betrokkenheid, vertrouwen, leiderschap, etc. De frameworks verschillen relatief weinig van elkaar. In deze frameworks wordt de aandacht gevestigd op de aard van de samenwerking. Het is niet zo dat in alle gevallen de definities exact hetzelfde zijn, maar omdat de verschillen klein zijn is het mogelijk om een aantal uniforme aspecten te detecteren. Er zijn drie elementen die in elk framework sterk naar voren komen. Deze elementen geven een beeld van de aard van de samenwerking. De drie elementen zijn: vertrouwen, commitment en interactie. De elementen worden hieronder beschreven en toegelicht.

2.1.1 De aard van de samenwerking

Wanneer in dit onderzoek gesproken wordt over de aard van de samenwerking, wordt er gerefereerd naar elementen die het karakter en de eigenschappen van de gezamenlijke inspanning beschrijven. Er is gekozen om een opsomming te presenteren van de drie elementen die het meest relevant zijn voor dit onderzoek en die stuk voor stuk terugkomen in de drie behandelde modellen.

2.1.1.1 Vertrouwen

Als eerste factor die de aard van samenwerking bepaalt, wordt *vertrouwen* behandeld. Ansell & Gash (2007) beschrijven dit in hun framework als onderdeel zijnde van het samenwerkingsproces. Zij behandelen voornamelijk het opbouwen van vertrouwen en geven specifiek aan dat het van belang is om te kijken naar de voorgeschiedenis. Indien de voorgeschiedenis tussen actoren als vijandig wordt bestempeld, dan zullen actoren veel tijd moeten steken in (weder)opbouwen van het vertrouwen. Mocht blijken dat de actoren niet bereid zijn om hier de benodigde tijd en energie in te steken dan heeft het voor hen geen zin om een samenwerking aan te gaan (Ansell & Gash, 2007). In het framework van Emerson, Nabatchi & Balogh (2011) wordt vertrouwen geschaard onder de noemer van gedeelde motivatie. Gedeelde motivatie is vierledig en een van de delen heeft betrekking op vertrouwen. Volgens hen is vertrouwen een essentieel onderdeel om gezamenlijk tot gedeeld begrip van het probleem te komen (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011). Foster-Fishman, Berkowitz, Lounsbury, Jacobson & Allen (2001) hebben een gelijke redentatie. Zij kijken naar de relationele capaciteit van een samenwerking, waarbij zij de nadruk leggen op de capaciteit van participanten om een gewenst werkklimaat te creëren met elkaar, uit te komen op een gedeelde visie en waar de diversiteit aan verschillende waarden en normen gerespecteerd worden. Volgens hen zijn deze aspecten onderdeel van het grote geheel, namelijk wederzijds vertrouwen (Foster-Fishman, Berkowitz, Lounsbury, Jacobson, & Allen, 2001). De theorieën beschrijven dat het van belang is dat actoren in een prettige omgeving samenwerken. Een omgeving waarin men elkaar kan vertrouwen en waar men kan komen tot gedeeld begrip van het probleem. Volgens de auteurs is vertrouwen een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit. De verschillende definities in oenschouw nemend wordt

vertrouwen in dit onderzoek gedefinieerd als het gevoel dat actoren hebben dat zij op elkaar kunnen bouwen.

2.1.1.2 Commitment

De volgende component wordt door Ansell & Gash (2007) gekenmerkt door de wederzijdse erkenning dat men elkaar nodig heeft om tot een succesvol eindresultaat te komen. Dit onderdeel van het samenwerkingsproces wordt ook *commitment* genoemd. De betrokken actoren hebben allen belang bij het oplossen van het probleem en zijn dus ook allemaal probleemeigenaar. Getracht wordt om gezamenlijk gedeelde winsten te boeken (Ansell & Gash, 2007). Commitment komt bij het model van Emerson, Nabatchi & Balogh (2011) eveneens terug onder de noemer gedeelde motivatie, namelijk bij 'shared motivation'. Emerson, Nabatchi & Balogh (2011) benadrukken dat onder de noemer gedeelde motivatie de verschillende factoren elkaar kunnen versterken of beperken. De mate van commitment is volgens hen afhankelijk van de aanvankelijke motivatie om te participeren, maar ook het kennisniveau en de beschikbare middelen van andere actoren spelen een belangrijke rol. Als deze aanzienlijk lager of minder zijn dan zal dat negatieve invloed hebben op de commitment van actoren die wel veel inbreng kunnen leveren aan een samenwerking (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011). Ook Foster-Fishman, Berkowitz, Lounsbury, Jacobson & Allen (2001) behandelen commitment in hetzelfde domein als vertrouwen. Ook voor commitment geldt dat deze staat of valt met het vermogen van de participanten hun relationele capaciteit te verstevigen. Wanneer er sprake is van affiniteit met het onderwerp, een gedeelde visie, steun van andere actoren en als verschillende meningen/opvattingen worden gerespecteerd dan draagt dat bij aan een hoger commitment aan het samenwerkingsproces (Foster-Fishman, Berkowitz, Lounsbury, Jacobson, & Allen, 2001). Uit het feit dat alle drie de artikelen over collaboratieve governance de factoren vertrouwen en commitment scharen onder hetzelfde onderdeel van hun framework laat zien dat deze twee nauw met elkaar te maken hebben. De auteurs beschrijven commitment als de interesse die actoren hebben voor het onderwerp en het belang om een bepaald probleem op te lossen. De auteurs veronderstellen dat als de commitment hoog is, de effectiviteit van de uitkomsten ook hoog is. Commitment wordt in deze thesis gemeten door te kijken naar het belang en de interesse die actoren hebben om door middel van samenwerking het probleem op te lossen.

2.1.1.3 Face-to-face interactie

Alle drie de artikelen accentueren het belang van goede interactie. Ansell & Gash (2007) duiken met name op het belang van *face-to-face interactie*. Deze vorm van dialoog stelt in staat om stereotyperingen en andere communicatie barrières te doorbreken. Daarnaast is face-to-face dialoog uitermate geschikt om te bouwen aan vertrouwen, wederzijds respect, gedeelde perspectieven en om te zorgen voor een samenwerking waarin de betrokken actoren gecommitteerd zijn aan het proces (Ansell & Gash, 2007). Iedere actor brengt zijn of haar eigen set aan normen en waarden, belangen, kennis, mandaten vanuit de eigen organisatie en gedrag mee. Daarom is het niet alleen van belang om goed op de hoogte te zijn van de stakeholders maar wordt ook gelijk de klemtoon gelegd op de noodzaak van goede interactie (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011). De principiële betrokkenheid zoals deze beschreven wordt door Emerson, Nabatchi & Balogh (2011) hamert op het feit dat actoren buiten hun grenzen werken om problemen/conflicten op te lossen en/of om waarde te creëren en dit gebeurt onder andere tijdens face-to-face interacties. Het concept 'organizational capacity' van Foster-Fishman, Berkowitz, Lounsbury, Jacobson & Allen (2001) onderstreept onder andere de noodzaak van effectieve communicatie. Net zoals bij de overige twee literatuurstukken wordt aangegeven dat effectieve communicatie zorgt voor een verduidelijking van de doelen en continue vooruitgang van de oriëntatie (Foster-Fishman, Berkowitz, Lounsbury, Jacobson, & Allen, 2001). De auteurs benadrukken het belang van face-to-face interactie. Volgens hen is face-to-face interactie essentieel voor de effectiviteit van de samenwerking. De interactie wordt gemeten door te kijken naar de kwaliteit, in hoeverre begrijpen de actoren elkaar, en de frequentie van face-to-face communicatie.

Na het analyseren van de wetenschappelijke literatuur blijkt dat de theorie met betrekking tot collaborative governance voornamelijk elementen levert die de aard van de samenwerking beschrijven. Er is voornamelijk aandacht voor de elementen die een 'prettige' samenwerking karakteriseren. De drie genoemde elementen duiden de aard van de samenwerking, maar zijn de uitkomsten per definitie effectief als aan de drie genoemde aspecten wordt voldaan? In de theorie over collaborative governance wordt weinig aandacht besteed aan de uitkomsten van een samenwerking. De theorie lijkt te suggereren dat wanneer de aard van de samenwerking goed is, dat de uitkomsten ook effectief zullen zijn. In deze frameworks zijn de uitkomsten beperkt geoperationaliseerd. De literatuur suggereert een logisch gevolg van de 'prettige' samenwerking moeten zijn. De kritiek hierbij is dat uitkomsten niet per definitie effectief zijn als men elkaar

bijvoorbeeld vertrouwt. Indien partijen het niet eens kunnen worden over de probleemdefiniëring en/of er geen sprake is van inhoudelijke verrijking dan kan het onderlinge vertrouwen nog zo hoog zijn, maar dat betekent niet automatisch dat effectieve uitkomsten zullen volgen. In dit onderzoek wordt onderzocht of daarmee inderdaad de kous af is. De effectiviteit van de uitkomsten worden getoetst aan de hand van de theorie van Klijn, Steijn & Edelenbos (2010). Daar waar de eerder besproken collaborative governance theorieën weinig tot geen aandacht besteden aan de daadwerkelijke uitkomsten van een samenwerking, focussen Klijn, Steijn & Edelenbos (2010) wel op de effectiviteit van de uitkomsten. Het volgende onderdeel van dit hoofdstuk zal de effectiviteit van de uitkomsten meten door te kijken naar de mate waarin er 'geleerd' is.

2.2 Effectieve uitkomsten

Klijn, Steijn & Edelenbos (2010) stellen dat wanneer uitkomsten een dynamisch karakter hebben, dat wil zeggen wanneer zij fluïde en beweeglijk zijn, dan moet men nagaan in welke mate er 'geleerd' is om zodoende de effectiviteit van de uitkomsten te meten. "We define learning as the sustainable increase in shared knowledge, insights and methods of working between parties" (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 125). Er wordt vervolgens een driedeling gemaakt in de verschillende leerprocessen op basis van inhoud (cognitief leren), proces (strategisch leren) en instituties (institutioneel leren) (Koppenjan & Klijn, 2004). De effectiviteit van uitkomsten wordt dus bepaald door de mate waarin actoren in staat zijn gebleken om op deze drie gebieden te leren.

Aangezien het in een korte onderzoeksperiode lastig is om gefundeerde conclusies te trekken over het strategische en institutionele inzicht dat actoren, gedurende de loop van hun samenwerking hebben verkregen, is ervoor gekozen om uitsluitend het leerproces op basis van de inhoud te analyseren. Voor organisaties is het heel belangrijk dat inhoudelijk ook wordt gepresteerd. Vandaar dat het analyseren van het cognitieve leereffect een toegevoegde waarde heeft op de integratieve frameworks rondom collaborative governance.

2.2.1 Cognitief leren

Koppenjan & Klijn (2016) definiëren cognitief leren als de toegenomen hoeveelheid aan kennis en inzicht met betrekking op de aard, het ontstaan en de effecten van een probleem, de mogelijke oplossingen en de daarbij horende gevolgen. Cognitieve leereffecten worden zichtbaar op het moment dat de probleemdefinitie en oplossingen waar actoren het met elkaar over eens zijn worden aangescherpt, zodanig dat er rekening gehouden wordt met de variërende interesses en doelen van share- en stakeholders. De definitie van cognitief leren zoals Koppenjan & Klijn (2016) deze omschrijven wordt in dit onderzoek hoofdzakelijk overgenomen. Koppenjan & Klijn (2016) maken een onderscheid in twee verschillende soorten van cognitief leren: 'joint image building' en 'goal intertwinement'.

2.2.1.1 Joint image building

Joint image building is het zoeken naar gemeenschappelijke belangen door gezamenlijk te communiceren en daarmee vroege fixatie op eigen belangen, het uitsluiten van leermomenten of andere vorm van verrijking en onnodige politisering te voorkomen. Joint image building impliceert dus niet dat volledige consensus kan worden gerealiseerd wat betreft de verschillende denkbeelden en de probleemsituatie of de gestelde doelen, maar dat men bereid is om ondanks de verschillende percepties, doelen en voorkeuren toch tot een "gezamenlijke grond" te komen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 163).

De onderstaande tabel is ontwikkeld om te laten zien dat men, in het streven naar joint image building, rekening moet houden met het feit dat verschillende actoren er andere percepties op na kunnen houden. Deze percepties hoeven niet per definitie veranderd te worden, maar men moet wel overeenkomen dat ze verschillend zijn. Daarnaast is het van belang dat er een verhoogd inzicht in de aard van het probleem en de consequenties van de oplossingen ontstaat. Dit kan worden bereikt door middel van interactie en (wetenschappelijk) onderzoek. In andere woorden: om joint image building te realiseren dienen alle betrokken partijen, op basis van verzamelde informatie, tot een verhoogd inzicht te komen wat betreft de probleemdefiniëring en oplossingsmogelijkheden.

Men dient in ogenschouw te nemen dat de percepties van de actoren kunnen verschillen, dat actoren vanuit een ander belang kunnen deelnemen, maar toch waardevol kunnen zijn en men moet de gezaghebbendheid van kennis erkennen.

	Verhoogd inzicht in de aard van het probleem en de consequenties van de oplossingen	Geen verhoogd inzicht in de aard van het probleem en de consequenties van de oplossingen
Overeenstemming wat betreft de (verschillende) percepties en de gezaghebbendheid van de beschikbare kennis	'Joint image building'	'Negotiated knowledge'
Geen overeenstemming wat betreft de (verschillende) percepties en de gezaghebbendheid van de beschikbare kennis	'Superfluous knowledge'	'Complexity and ambiguity'

Tabel 2.1: Joint image building als beoordelingscriterium (Klijn & Koppenjan, 2016, pp. 247-248)

Het is ook mogelijk dat de actoren zich realiseren dat er verschillende percepties zijn, maar geen verhoogd inzicht hebben gegenereerd wat betreft de aard van het probleem. In dit geval zal het lastig blijken om problemen op te lossen. Je kunt wel met elkaar om de tafel zitten en begrip hebben voor ieders perceptie, maar dat zal dit niet leiden tot de gewenste verwachtingen omdat het aan kennis schort.

In het kwadrant linksonder van tabel 2.1 staat de overbodige kennis. In dit geval is er dus wel degelijk een verhoogd inzicht in de aard van het probleem en de consequenties van de oplossingen. Maar omdat de verschillende actoren geen overeenstemming wat betreft de verschillende percepties kunnen bereiken blijft die kennis onbenut. Kennis is wel degelijk opgewekt, maar het helpt het proces niet vooruit.

Indien er aan geen van de bovenstaande twee criteria kan worden voldaan dan blijft complexiteit en ambiguïteit bestaan. Er is dan sprake van een ongetemd probleem.

Om te kunnen spreken van joint image building wordt er gekeken naar twee aspecten. Enerzijds wordt joint image building gekenmerkt door verhoogd inzicht in de aard van het probleem en de consequenties van de oplossingen. Anderzijds is het van belang dat er een overeenstemming is wat betreft de (verschillende) percepties en de gezaghebbendheid van de beschikbare kennis.

2.2.1.2 Goal intertwinement

Bij goal intertwinement moet men gezamenlijk komen tot verhelderend, innovatief en overeengekomen beleid en diensten die ervoor zorgen dat de verschillende doelen van de actoren nauw met elkaar worden verbonden en/of de kosten en negatieve bijeffecten verminderen (Teisman, 1992).

Doelverwevenheid wordt ook wel gezien als een win-win oplossing. Het is namelijk de bedoeling dat meerdere actoren gelijktijdig doelen kunnen verwezenlijken in het netwerk, oftewel; Pareto-optimale oplossingen (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997). De theorie met betrekking tot goal intertwinement stelt ook dat wanneer niet alle doelen van iedere betrokken actor verwezenlijkt kunnen worden, het nog steeds de moeite waard zou kunnen zijn om de oplossing na te streven. Als partijen negatief beïnvloed worden door een oplossing dan kunnen zij namelijk gecompenseerd worden. In het geval van goal intertwinement hoeft het dus niet zo te zijn dat er altijd sprake is van consensus (Klijn & Koppenjan, 2016, pp. 248-249).

Er worden door de literatuur twee verschillende dimensies van goal intertwinement gehanteerd. Allereerst kan goal intertwinement worden gemeten aan de *ex durante/post satisfying* criteria. Daarmee wordt gerefereerd aan de mate waarin actoren tevreden zijn met de tussentijdse en/of uiteindelijke resultaten van de interactieprocessen binnen netwerken. Wanneer je dit criterium gebruikt neem je niet alleen mee dat meerdere probleempercepties en doelen kunnen bestaan, maar er ontstaat ook dynamiek die ervoor kan zorgen dat de doelen van actoren gedurende het proces veranderen. Doelverwevenheid kan ook nog worden gemeten door een tweede criterium: *inclusiveness*. Dit criterium bekijkt de mate waarin tussentijdse en/of uiteindelijke oplossingen

substantieel zijn verrijkt in vergelijking met vooraf gestelde doelstellingen. Hierbij moet je je afvragen of er sprake is van een win-win situatie? En zijn er nieuwe innovatieve oplossingen bedacht?

Als deze twee criteria gecombineerd worden in een tabel schept dat een overzicht dat in tabel 2 schematisch is weergegeven. Als beide criteria aanwezig zijn spreekt men over goal intertwinement. Er is dan sprake van tevredenheid over de uitkomsten van het interactieproces en er heeft zich dan inhoudelijke verrijking voorgedaan. In het geval dat de actoren wel tevreden zijn over de uitkomsten van het interactieproces, maar er geen sprake is geweest van inhoudelijke verrijking stuit het op een compromis. Er wordt dan gezocht naar een oplossing die past in een win-win situatie of waarbij een benadeelde partij gecompenseerd zal worden. Het komt ook voor dat binnen het netwerk wel sprake is van inhoudelijke verrijking, maar dat men toch geen tevreden gevoel heeft bij de uitkomsten. In dit geval is er wel geleerd, maar tegen te hoge kosten of niet genoeg om tot een middenweg te komen. Als er aan geen enkel criteria kan worden voldaan is er überhaupt geen sprake van cognitief leren. Het is dan een ineffectief en inefficiënt proces.

Tabel 2.2 biedt een overzicht van de mate waarin (tussentijdse) uitkomsten aan de criteria van doelverwevenheid voldoen.

	Inhoudelijke verrijking	Geen inhoudelijke verrijking
Betrokken actoren zijn wel tevreden met (tussentijdse) uitkomsten van het interactieproces	'Goal intertwinement'	'Compromis'
Betrokken actoren zijn niet tevreden met (tussentijdse) uitkomsten van het interactieproces	Er is wel geleerd, maar lang niet genoeg of tegen veel te hoge kosten	Geen vorm van cognitief leren; ineffectief en inefficiënt proces

Tabel 2.2: Goal intertwinement als beoordelingscriterium (Klijn & Koppenjan, 2016, pp. 249-250)

Het bepalen van goal intertwinement gebeurt in dit onderzoek aan de hand van de bovenstaande tabel. Bij het bepalen van goal intertwinement zijn er twee aspecten die men in ogenschouw moet nemen. Allereerst: is men tevreden met de (tussentijdse) uitkomsten van het interactieproces? Daarnaast bepaalt de mate van inhoudelijke verrijking of er daadwerkelijk sprake is van goal intertwinement (Klijn & Koppenjan, 2016).

De theorie met betrekking tot cognitief leren zal uiteindelijk de mate van effectiviteit bepalen. Er wordt in de literatuur weinig aandacht besteed aan de uiteindelijke uitkomsten van een samenwerkingsproces wat doet vermoeden dat wanneer de aard van de samenwerking goed is, de uitkomsten ook goed zullen zijn. Door te reflecteren op de uitkomsten aan de hand van de bovengenoemde theorie van Koppenjan & Klijn (2004) moet duidelijk worden of dat daadwerkelijk zo is.

In de vorige paragraaf is toegelicht dat de literatuur rond samenwerking veronderstelt dat de kwaliteit van de samenwerking bepalend is voor de effectiviteit. De auteurs over collaborative governance suggereren daarmee dat indien de aard van de samenwerking goed is, dus vertrouwen, commitment en face-to-face interactie, dat de uitkomsten per definitie effectief zijn. De literatuur gaat voorbij aan een focus op uitkomsten. De eerste theoretische verwachting luidt daarom: 'Indien de aard van de samenwerking goed is, is de effectiviteit van de uitkomsten hoog'.

Naast het bovenstaande wordt er in dit onderzoek ook aandacht besteed aan de invloed van netwerkmanagement op de relatie tussen de aard van de samenwerking en de effectiviteit van de uitkomsten.

2.3 Netwerkmanagement

Netwerken worden op verschillende manieren omschreven, maar er is een specifiek element uit deze verschillende beschrijvingen waar men het over het algemeen over eens is. Een netwerk bestaat meestal uit langdurige relatiepatronen tussen wederzijds afhankelijke actoren waartussen interactie plaatsvindt (Klijn, Koppenjan, & Termeer, 1993/5). Netwerken zijn daarom in meer of mindere mate te bestempelen als stabiele patronen van sociale relaties tussen actoren die wederzijds afhankelijk van elkaar zijn en die zich bevinden in of rondom bestuurskundige problematiek. De geschiedenis leert dat het bestaan van netwerken belangrijk is en dat hier serieus mee om moet worden gegaan. Het managen van een dergelijk netwerk is daarom een serieuze taak die met veel commitment moet worden aangegaan. “Network management is aimed at improving game interaction and results” (Klijn, Koppenjan, & Termeer, 1993/5). Het gaat er bij netwerkmanagement in beginsel niet om een centraal doel te dienen, maar het concept kent een meer faciliterende rol (Koppenjan, de Bruijn, & Kickert, 1993). De literatuur met betrekking tot netwerkmanagement is erop gericht om handvatten te bieden over hoe men het best het netwerk kan managen. De handvatten die netwerkmanagement biedt, leggen zich toe op het verbeteren van de samenwerking in een netwerk. De netwerkmanager kan het netwerk op bepaalde aspecten sturen. Het is voor een netwerk van belang dat deze sturing plaatsvindt zodat de effectiviteit van de samenwerking verhoogd kan worden. Daarmee onderscheidt netwerkmanagement zich van de ‘klassieke’ managementtechniek. Die is voornamelijk een intern georiënteerde visie op management. Daarbij wordt gekeken naar de organisatiedoelen, hulpbronnen om de doelen te dienen en wordt er leidinggegeven (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1993).

2.3.1 Strategieën

Binnen de theorie met betrekking tot netwerkmanagement zijn er twee uiteenlopende strategieën om netwerken te managen (Klijn, Koppenjan, & Termeer, 1993/5). Aan de ene kant beschrijven de auteurs ‘game management’. “Game management betreft de beïnvloeding van de interactieprocessen tussen actoren, waarbij wordt ingespeeld op de kansen en belemmeringen die zich in het netwerk voordoen” (Klijn, Koppenjan, & Termeer, 1993/5). De manager beschouwt de karakteristieken van het netwerk dan als een gegeven. Aan de andere kant beschrijven Klijn, Koppenjan & Termeer (1993/5) ‘network structuring’. Deze strategie is gericht op het uitvoeren van veranderingen in het netwerk (Klijn, Koppenjan, & Termeer, 1993/5). Het onderscheid tussen de twee strategieën is voornamelijk theoretisch van aard. Ze kunnen elkaar ook complementeren. Dit blijkt ook uit de praktijk. Daar is het onderscheid namelijk niet zo duidelijk. De onderstaande tabel biedt een overzicht van de kernaspecten die de netwerkmanager kan gebruiken: actoren, bronnen, regels en percepties voor het beïnvloeden van ‘game’ en netwerk.

	Actoren	Bronnen	Regels	Percepties
Game management	Selectief activeren	Mobiliseren van bronnen	Inspelen op de regels	Compromisvorming en gezamenlijke beeldvorming
Network structuring	Wijziging van relaties tussen actoren	Wijziging van de bronnenverdeling	Wijziging van de regels	Wijziging van normen, waarden en percepties

Tabel 2.3: Game management en network structuring (Klijn, Koppenjan, & Termeer, 1993/5, p. 234)

2.3.1.1 Game managementstrategie

Game management is erop gericht om actoren, bronnen en percepties in het netwerk te integreren, maar wel rekening houdend met de bestaande interactie regels en distributie van middelen. Gedeelde actie en het creëren van een gemeenschappelijk product moeten worden gestimuleerd. Dit gebeurt door strategisch te anticiperen op de obstakels en zich te richten op de kansen die zich voordoen in het netwerk. De grote verscheidenheid aan actoren, hun diverse belangen, percepties en middelen kenmerken een netwerk. Game management is erop gericht om dit te structureren. Sommige relaties tussen actoren moeten gestimuleerd worden en andere moeten juist weer geblokkeerd worden. Het succesvol beoordelen van de relaties gebeurt door te kijken naar de bereidheid van actoren om een bijdrage te leveren en de capaciteit van deze middelen. Daarnaast is ook het mobiliseren van de middelen afhankelijk van een strategische keuze. Er moet beoordeeld worden hoe belangrijk een specifiek middel is voor de ontwikkeling van het proces. Klijn, Koppenjan & Termeer (1993/5)

onderstrepen het belang van regels. Bij de game managementstrategie is het bewaren en handhaven van de institutionele regels een belangrijk onderdeel. Het overtreden van deze regels verstoort de relatie tussen actoren en kan leiden tot een interactie barrière. Regels bepalen voor een belangrijk deel het tempo waarin beleid kan worden gecreëerd of, indien nodig, van de tafel kan worden geschoven (Klijn, Koppenjan, & Termeer, 1993/5). De game managementstrategie staat ook voor een lastige opgaven wanneer het gaat om al de uiteenlopende percepties van de actoren. Om een specifiek doel te bereiken kan het nodig zijn om de verschillende percepties te harmoniseren (Klijn, Koppenjan, & Termeer, 1993/5). De game managementstrategie zorgt ervoor dat een netwerkmanager bepaalde acties kan nemen. Deze acties zijn gericht op vier aspecten: actoren, bronnen, regels en percepties. De auteurs stellen dat veranderingen gericht op deze vier aspecten de effectiviteit ten goede kunnen komen.

2.3.1.2 Network structuring strategie

Door middel van network structuring, ook wel netwerkconstituering genoemd, kan binnen een netwerk worden omgegaan met de relaties tussen actoren. In de meeste gevallen veranderen relaties wanneer er nieuwe elementen of aanpassingen op bestaande organisatorische aspecten plaatsvinden (Klijn, Koppenjan, & Termeer, 1993/5). Hierbij kan gedacht worden aan de introductie van consultatieprocedures of het oprichten van adviesorganen. Daarnaast is network structuring ook gericht op het veranderen van de distributie van de middelen. Het doel hiervan is de standpunten van actoren te veranderen (Klijn, Koppenjan, & Termeer, 1993/5). De gedachte hierachter is dat wanneer actoren in een netwerk een andere positie gaan bekleden of bijvoorbeeld over meer informatie gaan beschikken dit ook invloed zal hebben op hun standpunten. Het veranderen van de interactie(patronen) heeft als doel dat hiermee een dergelijk proces in een bepaalde richting kan worden gestuurd. Het veranderen van de interactieregels is vaak een lastige procedure, maar het veranderen van de institutionele regels duurt vaak veel langer. Network structuring houdt zich daarnaast nog bezig met het veranderen van de normen, waarden en percepties. Aan de hand van geïnternaliseerde processen wordt getracht om de waarden en percepties van een groep actoren te sturen in de gewenste situatie (Klijn, Koppenjan, & Termeer, 1993/5). Door middel van netwerkconstituering kan een netwerkmanager het netwerk een bepaalde richting op sturen. Door veranderingen aan te brengen op de vier aspecten kan de netwerkmanager de effectiviteit verhogen.

Uit tabel 2.4 en de toelichting is op te maken dat de game managementstrategie veel minder rigoreus te werk gaat dan de netwerk structureringsstrategie waar veranderingen meer centraal staan op alle kernaspecten. Bij game management gaat het meer om het maken van strategische keuzes en het versterken en verbeteren van interacties, terwijl bij network structuring verandering van het netwerk centraal stelt. Het veranderen van de relaties, distributie van middelen, interactieregels en bestaande percepties. Het doel blijft hetzelfde, namelijk effectieve netwerksamenwerking realiseren.

De theoretische verwachtingen die hieruit volgen zijn achtereenvolgens: 'Netwerkmanagement heeft een positief effect op de aard van de samenwerking' en 'Netwerkmanagement heeft een positief effect op de effectiviteit van de uitkomsten.'

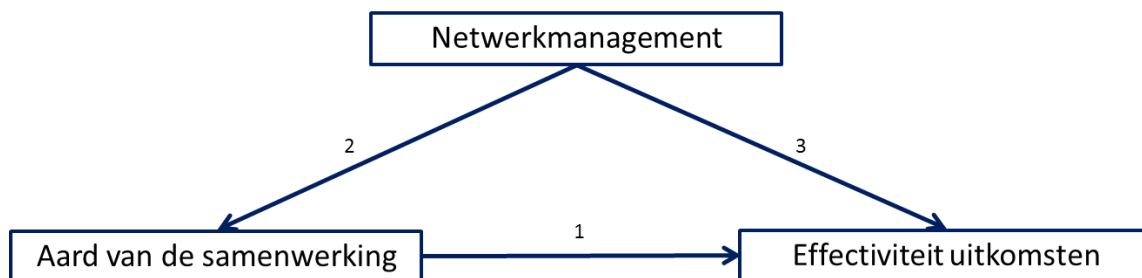
Nu is vastgesteld wat netwerkmanagement is en welke twee strategieën door de literatuur worden onderscheiden, kan worden overgegaan op een alles omvattend overzicht van de literatuur. In de volgende paragraaf komt de behandelde theorie samen in het zogeheten conceptueel model. Deze wordt verder uitgelicht in de conceptualisatie. Alvorens het conceptueel model wordt gepresenteerd is in tabel 2.4 een overzicht van de theoretische verwachtingen weergegeven.

#	Theoretische verwachtingen
1	Indien de aard van de samenwerking, bestaande uit vertrouwen, commitment en face-to-face interactie, goed is, is de effectiviteit van de uitkomsten hoog
2	Netwerkmanagement heeft een positief effect op de aard van de samenwerking
3	Netwerkmanagement heeft een positief effect op de effectiviteit van de uitkomsten

Tabel 2.4: Opsomming theoretische verwachtingen

2.4 Conceptueel model

Deze paragraaf is bedoeld om een schematische weergave te bieden aangaande de hiervoor besproken theorie. In dit hoofdstuk zijn de onderstaande drie kernconcepten toegelicht. Vervolgens staan er drie relaties in dit onderzoek centraal. Allereerst zal worden getoetst of de relatie tussen de aard van de samenwerking inderdaad de effectiviteit van de uitkomsten bepaalt. Deze theoretische verwachting is in de onderstaande afbeelding met het cijfer 1 weergegeven. Daarnaast is de tweede theoretische verwachting dat netwerkmanagement een positief effect heeft op de aard van de samenwerking (2) en de derde theoretische verwachting stelt dat netwerkmanagement een positief effect heeft op de effectiviteit van de uitkomsten (3).



Figuur 2.1: Conceptueel model

De hierop volgende paragraaf biedt een verdere uitwerking en toelichting op het bovenstaande conceptueel model. De conceptualisatie is bedoeld om dieper inzicht te verschaffen in bepaalde kernconcepten en tracht deze vervolgens meetbaar te maken. Door de kernconcepten uit de theorie te conceptualiseren wordt de onderzoeker in staat gesteld om de onderzoekseenheden te meten. Abstracte, theoretische begrippen worden op deze manier meetbaar gemaakt.

2.4.1 Conceptualisatie

Deze paragraaf staat in het teken van de belangrijkste theoretische concepten. De kernconcepten zullen in dit onderdeel van het onderzoek geoperationaliseerd worden. De kernconcepten zijn respectievelijk: aard van de samenwerking, effectieve uitkomsten en netwerkmanagement. In tabel 5 is hier een schematisch overzicht van weergegeven. Aan de linkerzijde van de tabel zijn de kernconcepten en hun definiëring gepresenteerd en aan de rechterkant staan de indicatoren en hun definiëring.

2.4.1.1 Aard van de samenwerking

In deze thesis wordt er in eerste instantie gekeken naar de aard van de samenwerking. De aard van de samenwerking wordt gedefinieerd door elementen die het karakter en de eigenschappen van de gezamenlijke inspanning beschrijven. De aard van de samenwerking wordt bepaald door drie eigenschappen: vertrouwen, commitment en interactie.

2.4.1.2 Effectieve uitkomsten

De toegenomen hoeveelheid aan kennis en inzicht met betrekking tot de aard, het ontstaan en de effecten van een probleem, de oplossingen en de daarbij horende gevolgen bepalen de mate waarin cognitief leren heeft plaatsgevonden. De theorie met betrekking tot cognitief leren bepaalt de effectiviteit van de uitkomsten. De aard van de samenwerking zou door de respondenten wel als goed kunnen worden beoordeeld, maar dit geeft geen uitsluitsel over de effectiviteit van de uitkomsten. Vandaar dat deze relatie in dit onderzoek onderzocht zal worden. De eerste theoretische verwachting doet uitspraak over hoe de relatie tussen de aard van de samenwerking en de effectiviteit van de uitkomsten werkt. Het kan een heel gezellig proces zijn geweest, waar iedereen elkaar blindelings vertrouwt, maar wanneer er geen inhoudelijke verrijking of consensus over de probleemoplossingsperceptie is bereikt is de samenwerking niet effectief gebleken. Om deze reden wordt er in dit onderzoek nadrukkelijk aandacht besteed aan het cognitief leereffect. Is de hoeveelheid kennis inderdaad toegenomen? Is er consensus bereikt over de oplossing en zijn de betrokken actoren achteraf tevreden met de resultaten?

2.4.1.3 Netwerkmanagement

Het laatste kernconcept dat geoperationaliseerd wordt, is netwerkmanagement. Netwerkmanagement is een belangrijke vorm om het netwerk sturing te geven. In dit onderzoek is de tweede theoretische verwachting dat netwerkmanagement een positieve invloed heeft op de aard van de samenwerking en de derde theoretische verwachting stelt dat netwerkmanagement een positieve invloed heeft op de effectiviteit van de uitkomsten. De theorie onderscheidt twee strategieën: game management en network structuring.

In de onderstaande tabel is de conceptualisatie weergegeven. Deze geeft een samenvattend overzicht van de behandelde kernconcepten en hun indicatoren.

Definiëring kernconcepten	Indicatoren
<i>Aard van de samenwerking</i> Elementen die het karakter en de eigenschappen van de gezamenlijke inspanning beschrijven	<i>Vertrouwen</i> Het gevoel dat actoren hebben dat zij op elkaar kunnen bouwen
	<i>Commitment</i> Het belang en de interesse dat actoren hebben om door middel van samenwerking het probleem op te lossen
	<i>Face-to-face interactie</i> De frequentie en kwaliteit (begrijpelijkheid) van face-to-face communicatie
<i>Effectiviteit uitkomsten</i> De hoeveelheid aan kennis en inzicht met betrekking op de aard, het ontstaan en de effecten van een probleem, de mogelijke oplossingen en de daarbij horende gevolgen (cognitief leren)	<i>Joint image building</i> Verhoogd inzicht in de aard van het probleem, de gevolgen en mogelijke oplossingen en overeenstemming wat betreft de (verschillende) percepties en de gezaghebbendheid van de beschikbare kennis
	<i>Goal intertwinement</i> De mate waarin men tevreden is over de uitkomsten uit het interactieproces en in hoeverre er inhoudelijke verrijking heeft plaatsgevonden
<i>Netwerkmanagement</i> Strategieën die de sturing van het netwerk bepalen	<i>Game management</i> Het activeren en mobiliseren van actoren, anticiperen op de regels en sluiten van compromissen
	<i>Network structuring</i> Het veranderen van de samenstelling van het aantal actoren, de relaties, netwerkregels en gehanteerde normen en waarden

Tabel 2.5: Conceptualisatietabel

3 Methodologie

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de manier waarop de empirische data is verzameld en wordt verantwoording afgelegd over de gemaakte keuzes. Respectievelijk worden de benadering, strategie, methoden, selectie respondenten en evaluatiecriteria besproken.

3.1 Benadering en strategie

Dit onderzoek kent een kwalitatieve benadering. Kwalitatief onderzoek verschaft inzicht in de verschillende interpretaties, meningen en opvattingen van de verschillende personen binnen het netwerk (Berg, 2009). In dit onderzoek staan de gedachten, betekenis en de ervaring(en) van de respondenten centraal. Daarnaast wordt de onderzoeker, door middel van kwalitatief onderzoek, in staat gesteld om complexe situaties te behandelen (Berg, 2009). De Omgevingswet is een voorbeeld van een dergelijk complex vraagstuk.

De strategie voor dit onderzoek wordt door de literatuur betiteld als casestudy. De casestudy strategie is gekozen omdat deze strategie een concrete bijdrage levert aan een vraagstuk dat zich afspeelt in de samenleving (Berg, 2009). In de casestudy wordt een specifieke casus in haar natuurlijke setting in diepte onderzocht. Het onderzoek behelst de aard van de samenwerking, effectiviteit van de uitkomsten en netwerkmanagement van het Omgevingswet-netwerk van de DCMR. De casestudy biedt de mogelijkheid om een gebeurtenis of een set gebeurtenissen systematisch te onderzoeken, met als doel het specifieke fenomeen te beschrijven en te verklaren (Berg, 2009). Dit onderzoek levert een maatschappelijke bijdrage door uitspraken te doen over de aard van de samenwerking en netwerkmanagement en hun directe relatie tot de effectiviteit van het Omgevingswet-netwerk van de DCMR. Uiteindelijk zal dit leiden tot het doen van aanbevelingen over het vergroten van de effectiviteit.

3.3 Methoden

3.3.1 Dataverzameling

In dit onderzoek ligt de focus op de samenwerking van en effectiviteit tussen de DCMR en de participanten. De aard van de samenwerking bestaat uit een drietal elementen. Het meten van deze elementen gebeurt door middel van kwalitatieve dataverzameling. Dit houdt in dat de informatie wordt verkregen uit interviews. De verkregen empirische data worden gebruikt om antwoord te geven op de onderzoeksvragen. Omdat in dit onderzoek de denkbeelden van de respondenten centraal staan, is ervoor gekozen om als methode interviews toe te passen. De interviews zijn geschikt om informatie met betrekking tot de aard van de samenwerking en de effectiviteit van de uitkomsten te verkrijgen. Daarnaast bieden interviews de mogelijkheid om dieper op een bepaald onderwerp in te gaan. Interviews maken het mogelijk om door te vragen daar waar een kwantitatieve benadering dit niet mogelijk maakt (Berg, 2009). De interviews worden face-to-face afgenomen. Dit betekent dat er naast gesproken woorden ook andere zaken zichtbaar zijn. Denk bijvoorbeeld aan de lichaamshouding en gezichtsuitdrukking. Kortom, het afnemen van een interview leidt tot een grotere en meer gedetailleerde hoeveelheid aan informatie en daarnaast zijn interviews uitermate geschikt om de daadwerkelijke subjectieve beweegredenen van de respondenten in kaart te brengen (Berg, 2009). De interviews worden gekenmerkt door het semigestructureerde karakter. De keuze voor semigestructureerde interviews is gelegen in het feit dat bij deze vorm van interviewen de interviewer de mogelijkheid krijgt om van zijn gestructureerde vragenlijst af te wijken en dieper op een bepaald onderwerp in te gaan. Dit betekent dat er voorafgaand aan de interviews wel een vragenlijst is opgesteld, maar deze biedt voornamelijk structuur en bepaalt welke onderwerpen in het interview besproken zullen worden.

De behandelde variabelen (zie conceptualisatietabel) zijn allemaal wetenschappelijk van aard, echter is het niet ondenkbaar dat er nog andere variabelen van invloed zijn op de aard van de samenwerking, de effectiviteit van de uitkomsten en netwerkmanagement. Om te voorkomen dat overige variabelen uitgesloten worden, wordt er tijdens de interviews niet alleen om concrete voorbeelden van bijvoorbeeld vertrouwen gevraagd. Er zal in de interviews ook ruimte zijn voor eigen

inbreng van de respondent. De respondent zal aan het begin van het interview de mogelijkheid krijgen om zijn eigen visie en mening over de samenwerking te uiten, zonder dat hij/zij op de hoogte is van de concepten die in een later stadium specifiek zullen worden behandeld. Hierdoor is de respondent nog vrij in zijn gedachten en kunnen er variabelen naar boven komen die in eerste instantie niet in dit onderzoek zijn opgenomen. De leidraad van het semigestructureerde interview is toegevoegd in bijlage 1 op bladzijde 52.

Daarnaast kregen de respondenten aan het einde van het interview een gesloten vragenlijst voorgelegd. Op deze vragenlijst zijn een aantal beoordelingsvragen opgenomen. De respondenten is gevraagd om een aantal elementen rondom de aard van de samenwerking, de effectiviteit en netwerkmanagement met een cijfer tussen de 1-10 te beoordelen. Een 1 is het laagste cijfer dat men kan geven en een 10 het hoogste. Daarnaast wordt er van de respondenten verwacht dat zij uitleg geven over het gegeven cijfer. Deze beoordelingsvragen vormen een extra tool om kwalitatieve informatie te verzamelen. Het gaat niet zo zeer om het cijfer dat de respondenten aan een bepaald element toekennen, maar juist de uitleg is meer van belang voor de kwalitatieve dataverzameling. De onderzoeker tracht daarmee uitgebreide antwoorden uit te lokken.

De laatste dataverzamelmethode die behandeld wordt is de eerste die gebruikt is voor dit onderzoek: veldwerk. Voorafgaand aan de interviews is veldwerk verricht om de casus beter te leren kennen. Deze observaties hebben als doel gehad om meer inzicht te krijgen in hoe de organisatie in elkaar steekt, hoe de relaties zijn tussen participanten, welke manier van werken gehanteerd wordt en de respondenten te selecteren.

3.3.2 Data-analyse

De afgenomen interviews zijn opgenomen met een recorder en vervolgens tot een transcript uitgewerkt. Dit heeft ervoor gezorgd dat de uitwerking en analyse dicht bij de werkelijkheid zijn gebleven. Het detailniveau waarop de transcripten zijn uitgewerkt is zo uitgebreid mogelijk. Er is gekozen om de interviews letterlijk uit te typen, met uitzondering van woorden/geluiden zoals euh, ah, etc. Om al deze data te analyseren, wordt het empirisch materiaal gecodeerd. Het analyseren van kwalitatieve data vergt een georganiseerde aanpak. De grote hoeveelheid aan informatie die door middel van interviews wordt opgehaald moet goed georganiseerd worden om tot een datareductie te komen. Dit proces wordt door wetenschappers omschreven als een iteratief proces en heet: 'coderen'. Bij coderen wordt de data aan de hand van codes in een schema geplaatst. Het codeerschema bestaat uit hoofdcodes, labels en waarden. De onderzoeker moet in staat zijn om bepaalde woorden of zinsdelen uit de interviews te halen en deze te koppelen aan een van de indicatoren uit het codeerschema (Everaert & van Peet, 2006).

De conceptualisatietabel geeft in essentie de definiëring van de kernconcepten en de indicatoren weer. Het verschil met het codeerschema is dat het codeerschema is ontwikkeld om codes te hangen aan de verzamelde data. Coderen zorgt ervoor dat de data eenvoudiger geïnterpreteerd kan worden. De conceptualisatietabel zorgt voor een verduidelijking van de concepten en het codeerschema hangt extra labels aan de concepten en voegt daar een waarde aan toe. Deze waarde bepaalt het meetniveau. Het codeerschema is bijgevoegd als bijlage 2 en kan worden teruggevonden op pagina 57.

3.4 Selectie respondenten

De selectie van de respondenten gebeurde als volgt: er is in eerste instantie gekeken naar wie er in het directe netwerk van de DCMR zitten. Daartoe behoren 15 gemeenten en de provincie. Vervolgens zijn binnen deze gemeenten en provincie kandidaten geselecteerd op basis van hun functie, positie in het netwerk, mate van betrokkenheid en hun kennis en expertise op het gebied van de Omgevingswet. Concreet betekent dat, dat binnen elke organisatie is gezocht naar de aanwezigheid van een programmamanager Omgevingswet. De programmamanager Omgevingswet wordt door iedere participant afzonderlijk aangewezen, op uitzondering van de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk (BAR-organisatie), en zijn speciaal voor de periode van de ontwikkeling van de Omgevingswet tot en met de implementatie ervan geselecteerd om zich op dat onderwerp te focussen. Van hen wordt verwacht dat zij inhoudelijk op de hoogte zijn en het zijn de personen in het

netwerk waar naar verwachting het meeste contact mee gehouden zal worden. De onderstaande tabel biedt een overzicht van de respondenten.

Gemeente/provincie/organisatie	Contactpersoon	Functie
Albrandswaard (BAR-organisatie)	Michiel Vorstelman	Programmamanager Omgevingswet
Barendrecht (BAR-organisatie)	Michiel Vorstelman	Programmamanager Omgevingswet
Brielle	Arnold Heijkoop	Betrokken bij pilot Omgevingswet
Capelle aan den IJssel	Tieke Verkerk	Programmamanager Omgevingswet
Goeree-Overflakkee	Jan den Braber	Programmamanager Omgevingswet
Hellevoetsluis	Flip van Wijk	Programmamanager Omgevingswet
Krimpen aan den IJssel	Arjan Bosker	Programmamanager Omgevingswet
Lansingerland	Ruud de Prez	Programmamanager Omgevingswet
Maassluis	Patrick Verstoep	Programmamanager Omgevingswet
Nissewaard	Heidi Rensen	Programmamanager Omgevingswet
Ridderkerk (BAR-organisatie)	Michiel Vorstelman	Programmamanager Omgevingswet
Rotterdam	Toine van Riel	Programmamanager Omgevingswet
Schiedam	Annemiek Verzijl	Programmamanager Omgevingswet
Vlaardingen	-	-
Westvoorne	Henk-Jan Solle	Betrokken bij pilot Omgevingswet
Provincie Zuid-Holland	Jan Soest Rosalie Delhaas	Programmamanager Omgevingswet
DCMR	Boukje van der Lecq	Programmamanager Omgevingswet

Tabel 3.1: Weergave deelnemende respondenten

3.5 Evaluatiecriteria

Om kwalitatief onderzoek te kunnen evalueren zijn er een viertal evaluatiecriteria opgesteld: credibility, transferability, dependability en confirmability (Bryman, Becker, & Sempik, 2008).

De “credibility” behandelt de geloofwaardigheid van de onderzoeksresultaten. Bryman, Becker & Sempik (2008) geven aan dat de geloofwaardigheid aangetast wordt door onjuiste interpretaties of door het geven van sociaal wenselijke antwoorden. Onjuiste interpretaties zijn voorkomen door antwoorden te verifiëren. De interviewer stelt vragen zoals: “Bedoelt u te zeggen dat?”, “Bent u van mening dat?”, “Dus u geeft aan dat?” of “Klopt het dat?”. Deze vragen helpen te voorkomen dat verschillende interpretaties hebben kunnen ontstaan. Daarnaast is er geen incentive voor de respondenten om sociaal wenselijke antwoorden te geven. Een goede samenwerking is in ieders belang. Desalniettemin zijn er wel kritiek punten op de geloofwaardigheid van het onderzoek. Bij iedere gemeente is een interview afgenomen met één persoon. Deze persoon geeft vanuit zijn beleving en ervaring antwoord. Het kan zijn dat een andere persoon in dezelfde organisatie er een andere mening op na houdt. De geloofwaardigheid is zo hoog mogelijk gehouden door een goede selectie van de respondenten te maken. Eén persoon kan in principe geen uitspraken doen namens de gehele gemeente, echter de geselecteerde persoon heeft wel de meeste deskundigheid aangaande de Omgevingswet. Het ontbreken van een respondent heeft ook gevolgen voor de geloofwaardigheid. In principe betekent dit dat niet de hele doelgroep heeft meegedaan aan het onderzoek. De gemeente in kwestie heeft aangegeven nog in een te vroeg stadium te zitten om uitspraken te kunnen doen over de samenwerking. Het ontbreken van een volledig beeld van de samenwerking heeft ertoe geleid dat deze gemeente niet heeft mee gedaan aan het onderzoek.

“Transferability” richt zich op de mate waarin het onderzoek kan worden toegepast in een andere context. Hier wordt gekeken in hoeverre het onderzoek generaliseerbaar is en ook in een andere

sociale setting zou kunnen worden getoetst (Bryman, Becker, & Sempik, 2008). De strategie voor dit onderzoek is de casestudy. Er is een casus onderzocht, in een specifieke situatie in een specifieke natuurlijke setting. De respondenten zijn geselecteerd op basis van hun betrokkenheid met de samenwerking ten tijde van de Omgevingswet. De onderzoeksresultaten zijn dus ook niet generaliseerbaar naar een andere context. Er kunnen om deze reden geen uitspraken worden gedaan over de aard van de samenwerking en de effectiviteit van uitkomsten bij andere organisaties.

De betrouwbaarheid wordt door Bryman, Becker & Sempik (2008) "dependability" genoemd. Bryman, Becker & Sempik (2008) beschrijven betrouwbaarheid als de mate waarin de onderzoeksresultaten bij herhaald onderzoek constant blijven. Om te zorgen dat de betrouwbaarheid van dit onderzoek hoog is, zijn semigestructureerde vragenlijsten opgesteld. De interviews zijn opgenomen en vervolgens woordelijk uitgewerkt. Daarna zijn de transcripten gecodeerd aan de hand van het codeerschema zoals deze is te vinden in de bijlagen. Dit schema is gedurende het transcribeerproces meerdere malen aangepast om zo goed mogelijk te kunnen voldoen aan veranderende omstandigheden. In combinatie met het operationalisatieschema heeft het codeerschema ervoor gezorgd dat de grote hoeveelheid aan informatie gestructureerd werd. Deze woordelijke uitwerking, overzichtelijkheid en transparantie dragen bij aan de betrouwbaarheid. Er is veel tijd en aandacht besteed aan goede vraagformulering, wat ertoe heeft geleid dat er weinig van de verschillende thema's werd afgeweken. Bovendien is al de informatie, zoals opnames, transcripten en aantekeningen bewaard en opgeslagen. De kanttekening moet wel gemaakt worden dat niet iedere respondent in staat was om elke vraag te beantwoorden. Als programmamanager Omgevingswet heb je als primaire taak het overzicht bewaren en bemoei je je minder snel met de directe inhoud. De desbetreffende vraag lag in de lijn van de organisatie en behoorde niet tot het volledige beeld van de programmamanager. Naar mate de samenwerking verder raakt, zullen er meer resultaten ontstaan. Het beeld van de programmamanagers verrijkt en de antwoorden kunnen mogelijk verschillen van de antwoorden die ten tijde van dit onderzoek zijn gegeven.

De laatste factor die door Bryman, Becker & Sempik (2008) wordt aangehaald is de "confirmability". De "confirmability" heeft betrekking op de oprechtheid en professionaliteit van onderzoek. Hier wordt bijvoorbeeld gekeken in hoeverre de onderzoeker in staat is gebleken om zichzelf en zijn belangen weg te cijferen en zich neutraal op te stellen (Bryman, Becker, & Sempik, 2008). Allereerst zijn er in dit onderzoek meerdere methodes gehanteerd om de verzamelde empirische data tegen elkaar af te wegen. Tevens is er een controle check, in de vorm van een (extern) persoon, geplaatst. Deze controle had als doel om de empirische data te bekijken en te controleren of deze geen irrelevante subjectieve uitspraken zou bevatten. Om de objectiviteit te bewaken is in dit onderzoek gebruik gemaakt van een codeerschema voor het analyseren van de interviews.

Bryman, Becker & Sempik (2008) zijn niet volledig in hun evaluatiecriteria. Zij laten de interne validiteit achterwege. Toch zijn dit essentiële evaluatiecriteria om te bepalen of het onderzoek op juiste wijze vorm heeft gekregen. De interne validiteit heeft in kwalitatief onderzoek betrekking op de vraag of er een goede overeenkomst is tussen de observaties van de onderzoeker en de theoretische ideeën die hij ontwikkelt. Er wordt gekeken in hoeverre de analyse logisch is op basis van de resultaten (Everaert & van Peet, 2006). Door de resultaten en conclusies te verifiëren aan de hand van meerdere bronnen en perspectieven is getracht de interne validiteit te versterken. Belangrijk is de vraag of er gemeten is wat vooraf beoogd was te meten. De conceptualisatie heeft hier een belangrijke rol in gespeeld. De conceptualisatie is opgesteld om systematische fouten te voorkomen. Door te operationaliseren maakt de onderzoeker zijn concepten meetbaar. De gehanteerde begrippen worden gedefinieerd en daardoor meetbaar gemaakt. Het is van groot belang om de juiste indicatoren te kiezen. Daarnaast bestaat ook de externe validiteit. De externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van de resultaten. Dit is reeds besproken bij de factor "transferability".

4 Casusbeschrijving

In dit hoofdstuk wordt de casus gepresenteerd. Er wordt algemene informatie over de DCMR verstrekt zoals haar rechtspersoon en de aard en het aantal participanten. Daarna wordt er dieper ingezoomd op de taken en bevoegdheden van de dienst. Vervolgens wordt er stilgestaan bij de Omgevingswet. Wat deze wet gaat betekenen voor Nederland en wat het doel is van de Omgevingswet wordt in paragraaf 4.3 besproken. Afsluitend wordt gereflecteerd op de rol en taak van de DCMR omtrent de implementatie van de Omgevingswet.

4.1 Algemene informatie over de DCMR

De DCMR Milieudienst Rijnmond is een gemeenschappelijke regeling goedgekeurd bij Koninklijk Besluit op 26-02-1987. Er is een openbaar lichaam, genaamd Gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond. Het lichaam is een rechtspersoon en is gevestigd in Schiedam. Het lichaam is ingesteld met het oog op de zorg voor het milieu in het bij de samenwerking betrokken gebied. Tot de zorg van het lichaam behoort ook de leefomgeving en duurzaamheid. De DCMR is een autonome organisatie en telt ongeveer 500 medewerkers (DCMR, 2014).

De aan deze gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten (participanten) zijn: Albrandswaard, Barendrecht, Brielle, Capelle aan den IJssel, Goeree-Overflakkee, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Maassluis, Nissewaard, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen en Westvoorne. De provincie Zuid-Holland neemt ook deel aan de gemeenschappelijke regeling. De DCMR is een autonome uitvoeringsdienst ten dienste van de participanten. Bij de DCMR zijn 479 medewerkers in dienst.

4.2 Taken en bevoegdheden van de dienst

De dienst kan adviserende, ondersteunende en uitvoerende werkzaamheden verrichten op het gebied van de zorg voor de leefomgeving, het milieu en duurzaamheid. Daarnaast heeft de dienst in ieder geval tot taak het in standhouden van een meldkamer. De volgende taken zijn door en voor alle deelnemers geformuleerd:

- Adviseren over en uitvoeren van taken;
- Uitoefenen van toezicht op de naleving van het omgevingsrecht;
- Uitvoeren van procedures conform de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- Multidisciplinaire taken in de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond;
- Milieutoezicht bij bedrijfsmatige activiteiten;
- Milieutoezicht bij bodemsanering;
- Ketengericht milieutoezicht bij bedrijfsmatige activiteiten (DCMR, 2014).

Daarnaast heeft de dienst voor verschillende participanten extra taken zoals voor de provincie Zuid-Holland en gemeenten Rotterdam en Vlaardingen. Hierbij kan gedacht worden aan het adviseren over en uitvoeren van taken op het gebied van klimaat en verkenningen, lucht en luchtkwaliteit, duurzaamheid, milieu, ruimtelijke ordening en plannen.

4.3 Cultuur

De DCMR is een gemeenschappelijke regeling die in de kern, ten behoeve van de bovengenoemde gemeenten, de VTH-taken (vergunningverlening, toezichthouden en handhaving) uitvoert. In de interviews met de participanten wordt benadrukt dat de manier waarop deze taken worden uitgevoerd in de loop der jaren is veranderd. Dit blijkt uit het volgende citaat, afkomstig uit het interview met gemeente Maassluis, waarin werd gevraagd of de DCMR een cultuurverandering heeft doorgemaakt:

“Ja, meer transparant. Voorheen was het een beetje ivoren toren. Wij zijn de DCMR en wij regelen het wel. Nu wordt er meer naar het belang van de participanten gekeken” (Verstoep & Koene, Gemeente Maassluis, 2017).

Hiermee wordt bedoeld op het feit dat de DCMR gelooft de wijsheid in pacht te hebben. In de principaal-agent relatie leken zij zich als principaal te beschouwen en de gemeenten als de agent, maar in theorie is het andersom. De DCMR zou wel weten hoe het allemaal het best geregeld moest worden en zou naar die manier handelen. In de afgelopen vijftien jaar is een cultuurverandering ontstaan. De DCMR is zich als een dienst ten behoeve van haar participanten op gaan stellen. De DCMR bestaat door de jaarlijkse contributies van haar participanten en dat is zichtbaar in de dienstbare houding die de DCMR aanneemt.

Intern roept dit voor de DCMR nog wel een hoop knelpunten op. De DCMR wil voorkomen dat de participanten haar weer zien als een ivorentoren die zogenaamd het beste medicijn voorschrijft, maar anderzijds biedt de toekomst kansen.

4.4 Omgevingswet

De Omgevingswet komt eraan. Het behelst een wet die het stelsel van regels voor de fysieke leefomgeving geheel vernieuwt. Het maatschappelijk doel van de Omgevingswet wordt in artikel 1.3 als volgt verwoord: “Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang: a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften (Staatsblad, 2016).

Wanneer er gesproken wordt over de fysieke leefomgeving wordt gerefereerd naar bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel- en werelderfgoed (Staatsblad, 2016).

Nederland kent veel regels over de leefomgeving. Door het grote aantal regeltjes en meerdere ‘loketten’ komen goede initiatieven vaak lastig van de grond. Vanaf 2018 komen al deze regels samen in één nieuwe wet, namelijk de Omgevingswet. Een wet, één loket en één procedure. De tijd van de procedure wordt verkort van 26 naar 8 weken. De wet beoogt eenvoudiger, sneller en goedkoper te zijn. Voor burgers, ondernemers, bedrijven, etc. is het vanaf 2018 mogelijk om in een oogopslag te zien, welke regels gelden in de desbetreffende omgeving. Hierbij kan gedacht worden aan milieuregels over geluid, bodemkwaliteit, regels over bouwhoogte, veiligheidseisen en zo wordt getracht de kwaliteit van de leefomgeving op orde te houden. De verwachting is dat de Omgevingswet in 2019 in werking zal treden (Rijksoverheid, 2017).

Met het vervangen van 26 wetten, een groot aantal uitvoeringsbesluiten en ministeriële regelingen beoogt de wet dat meer in samenhang een beoordeling plaatsvindt van die aspecten die de kwaliteit van de leefomgeving bepalen (DCMR, 2017). De wet verwacht een verbeterde samenwerking tussen verschillende overheden en ketenpartners. Het uitgangspunt van de Omgevingswet is ‘decentraal, tenzij’. Dit betekent dat er sprake is van lokaal bestuurlijke afwegingsruimte met meer mogelijkheden voor lokaal maatwerk (DCMR, 2017).

Kortom, bescherming en verbetering van de omgeving waarin wij wonen en werken, door minder versnipperde regelgeving, meer samenhang en efficiëntere besluitvorming.

Vanuit het kabinet zijn er drie belangrijke oogpunten waarom de Omgevingswet geaccepteerd is. Allereerst zorgt de Omgevingswet ervoor dat verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Ten tweede stimuleert de overheid op deze manier duurzame projecten en ten derde krijgen gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte om hun omgevingsbeleid af te stemmen op de eigen behoeften en doelstellingen. De houding bij het beoordelen van plannen is ‘ja mits’ in plaats van ‘nee tenzij’. Zo ontstaat ruimte voor bijvoorbeeld bedrijven en organisaties om met ideeën te komen (Rijksoverheid, 2017).

Hier liggen voor de DCMR kansen. De DCMR is een uitvoeringsdienst gespecialiseerd in milieu en ruimtelijke ordening gerelateerde vraagstukken. De DCMR is een expertise centrum en zij zou zich meer op de voorgrond kunnen laten gelden. Niet een ivorentoren status creëren, maar wel de adviserende rol dusdanig naar zich toe trekken opdat de gemeenten goed weten hoe zij het beste hun gebied kunnen inrichten.

4.5 Omgevingswet en de DCMR

Zoals hierboven reeds beschreven werkt de DCMR aan een leefbaar en veilig Rijnmond gebied (DCMR, 2015). De leef kwaliteit in het Rijnmond gebied staat onder aanzienlijke druk. Dit gebied wordt gekenmerkt door een combinatie van een grote bevolkingsdichtheid en een sterke concentratie van bedrijven en grote industrie. Het is de taak van de DCMR om de ontwikkeling als economische topregio hand in hand te laten gaan met het behoud en verbetering van de leefkwaliteit en veiligheid (DCMR, 2017). Bij deze opgave gaat het enerzijds om de programmatische uitvoering van wettelijke taken van de participanten, zoals vergunningverlening, inspectie en handhaving bij bedrijven. Aan de andere kant heeft de DCMR een adviseringsplicht aan de participanten over het versterken van de leefmilieukwaliteit.

Het is evident dat de DCMR aan de slag moet met de Omgevingswet. Het sluit naadloos aan bij de gemeenschappelijke regeling die de grondslag is voor de DCMR. Het komt er op neer dat de DCMR haar primaire processen zo moet inrichten dat deze 'Omgevingswet-proof' worden. Om uitvoering te geven aan de ambitie om Omgevingswet-proof te worden heeft de DCMR een programmastructuur ingericht. Een kernteam Omgevingswet is verantwoordelijk voor verdere voorbereiding en implementatie van de Omgevingswet.

Het kernteam werkt aan de hand van een dynamisch programma. Dit dynamische programma is langs de primaire processen ingericht. De gestelde focus heeft in 2017 betrekking op het maken van concrete bouwstenen voor Omgevingsvisies en Omgevingsplannen en op pilots. In 2018 wordt er gekeken naar de impact van de Omgevingswet op de eigen organisatie. Getracht wordt om in een jaarlijks projectenprogramma de focus zo concreet mogelijk uit te werken. De werkplannen van de participanten voorzien in een gezamenlijke financiële bijdrage aan de uitvoering van dit projectenprogramma.

De keuze voor een dynamisch programma heeft te maken met het feit dat deze als basis fungeert om structuur aan te brengen in de route van de DCMR voor de implementatie van de Omgevingswet. Daarnaast dient het programma als startpunt om het gesprek aan te gaan over de veranderingen door de invoering van de Omgevingswet. Het programma is geprononceerd dynamisch omdat de regelgeving nog in ontwikkeling is en de consequenties nog niet ten volle te overzien zijn. In het dynamisch programma worden vijf doelen beschreven die ter voorbereiding op de Omgevingswet zijn geformuleerd:

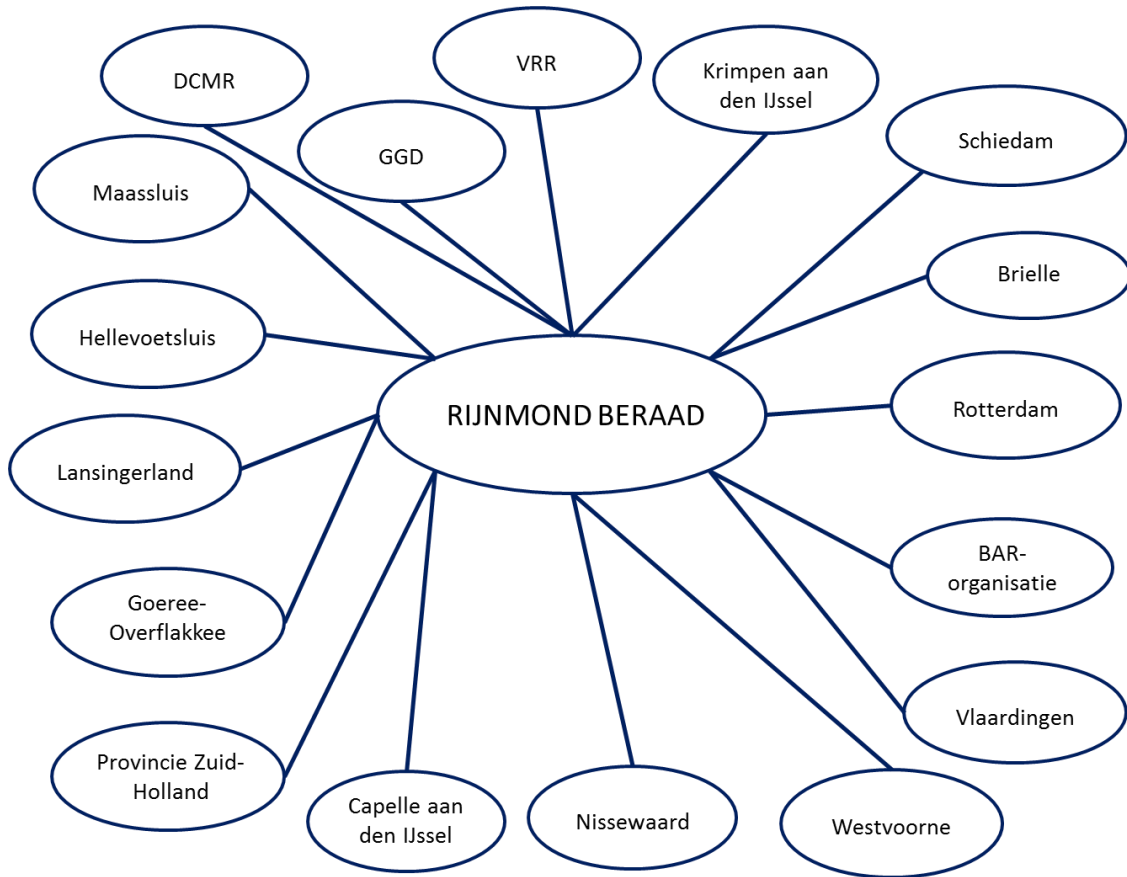
- De consequenties van de Omgevingswet worden in kaart gebracht en hierover wordt advies gegeven aan de provincie Zuid-Holland en de vijftien gemeenten in het Rijnmond gebied;
- Het intensiveren van de samenwerking tussen de DCMR en haar partners;
- Het in kaart brengen van de consequenties van de Omgevingswet voor de eigen organisatie op het gebied van werkprocessen;
- Het kennisniveau van de werknemers bij de DCMR zal worden verhoogd zodat zij voorbereid zijn op een andere werk- en denkwijze;
- Invloed uitoefenen op de verdere ontwikkeling van de Omgevingswet (DCMR, 2017).

Het belang naar goed geoliede interorganisationele samenwerking stijgt. Overheden moeten meer en meer met elkaar samenwerken om zo tot goede procedures te komen aangaande de Omgevingswet. Vanuit dit perspectief beoogt dit onderzoek licht in het duister te kunnen bieden.

4.5 Het Rijnmond beraad

Het Rijnmond beraad is een kennisplatform, met als belangrijkste onderwerp de Omgevingswet. Het Rijnmond beraad is een belangrijk onderdeel van het onderzochte Omgevingswet-netwerk in deze casestudy. Het is geïnitieerd door gemeente Nissewaard met als doelen: kennisdeling en samenwerkingsverbanden mogelijk maken. De samenstelling is redelijk vast. Er zijn vijftien gemeenten (uit het Rijnmondgebied), de provincie Zuid-Holland en drie uitvoeringsdiensten (DCMR, VRR en GGD) bij betrokken. Waarbij de DCMR vaste partner aan tafel is en de VRR en GGD wisselend aanwezig zijn. Het Rijnmond-beraad lijkt de eerste opzet van het Omgevingswet-netwerk van de DCMR. De vijftien gemeenten zijn, samen met de provincie Zuid-Holland, dezelfde

participanten die de gemeenschappelijke regeling DCMR vormen. De gemeente Nissewaard organiseerde in het jaar 2017 viermaal een bijeenkomst voor het Rijnmond beraad. Kennisdeling en informatie uitwisseling rondom de Omgevingswet staan centraal bij deze bijeenkomsten. De gemeente Nissewaard treedt tijdens deze overleggen op als 'gastheer'.



Figuur 4.1: Samenstelling Rijnmond beraad

5 Resultaten

In dit hoofdstuk komen de resultaten en analyses aan bod. Het doel is de drie centrale concepten; aard van de samenwerking, effectiviteit en netwerkmanagement te bespreken. In het eerste deel van hoofdstuk 5 wordt er ingezoomd op de aard van de samenwerking en hoe deze in relatie staat met de effectiviteit. Daaropvolgend wordt de invloed van netwerkmanagement op het samenwerkingsproces en de effectiviteit toegelicht. Ter afsluiting worden de eerder geformuleerde theoretische verwachtingen behandeld.

5.1 Aard van de samenwerking

Om een beter beeld te krijgen van hoe de respondenten de aard van de samenwerking beschrijven is het noodzakelijk terug te bladeren naar de definiëring die het concept in dit onderzoek heeft gekregen. De aard van de samenwerking is gedefinieerd als de elementen die het karakter en de eigenschappen van de gezamenlijke inspanning beschrijven. In dit onderzoek is er gekozen om drie elementen te belichten: vertrouwen, commitment en interactie. De aard van de samenwerking is goed als deze drie elementen voldoende of hoger scoren. In dit onderzoek wordt iets met een voldoende (of hoger) beoordeeld op het moment dat duidelijk uit de empirie naar voren komt dat de actoren tevreden zijn over het element. In het geval van vertrouwen betekent dit dat indien de respondenten aangeven tevreden te zijn met het vertrouwen, dat vertrouwen dan met een voldoende beoordeeld wordt.

5.1.1 Vertrouwen

Binnen het Omgevingswet-netwerk ervaren de actoren het vertrouwen als goed.

Op vertrouwen staat niet één maatstaaf. Het kent vaak verschillende gradaties. Vertrouwen wordt in dit onderzoek gedefinieerd als het gevoel dat actoren hebben dat zij op elkaar kunnen bouwen. Binnen het Omgevingswet-netwerk van de DCMR verschillen de meningen over het vertrouwen niet veel. Alle respondenten geven aan dat er vertrouwen is.

Uit de empirie komt naar voren dat de respondenten allemaal het idee hebben dat ze op elkaar kunnen bouwen. Toch varieert het vertrouwen dat sommige respondenten hebben. Dit heeft verschillende betekenissen. Enerzijds geven respondenten aan dat de samenwerking aangaande de Omgevingswet nog in de kinderschoenen staat. Dit betekent dat de samenwerking zich nog moet ontwikkelen. De ontwikkeling van de samenwerking is voor een aantal respondenten de maatstaaf waarin het netwerk vertrouwen kan genieten. En anderzijds wijzen een aantal respondenten op het belang van expertise en deskundigheid. Een aantal respondenten geeft aan dat er een hoop expertise en deskundigheid binnen het netwerk aanwezig is. Volgens hen zijn de expertise en deskundigheid in belangrijke mate bepalend voor het vertrouwen. Als de expertise en deskundigheid binnen het netwerk hoog is dan geeft dat een 'geruststellend' gevoel. De Omgevingswet gaat een hoop teweegbrengen en het feit dat er binnen het netwerk sprake is van veel expertise en deskundigheid zorgt voor licht in de tunnel.

Het overheersende denkbeeld bij de respondenten is dat zij het vertrouwen als goed ervaren. De gemeente Rotterdam vindt dat het vertrouwen goed is. Zij ziet het vertrouwen als iets wat persoonsgebonden is. Dat blijkt uit de volgende uitspraak:

Interviewer (B): "Hoe zou u het vertrouwen beschrijven?"

Gemeente (A): "Omdat de paar mensen die ik ken. Daar heb ik vertrouwen in. Dat is gevoelsmatig... Maar het is voornamelijk degene, en ik ken er niet veel hoor misschien 3, 4, 5 ofso, maar ja dat is toch zo'n ijsberg. Die mensen met die instellingen daar kunnen we wel wat mee bereiken. Zo geef ik een antwoord" (van Riel, Gemeente Rotterdam, 2017).

Dit citaat benadrukt dat het vertrouwen een gevoel is. Het gevoel van vertrouwen komt voort uit een persoonsgebonden 'analyse'. Het is een gevoel dat ervan uitgaat dat het goed zit. De respondent geeft aan dat hij de personen waar hij mee te maken heeft vertrouwd. Impliciet benadrukt de respondent hiermee dat hij rekent op de bekwaamheid van de betrokken personen binnen het

Omgevingswet-netwerk. Hij vertrouwt erop dat de betrokken actoren alles doen om de samenwerking positief te faciliteren.

Uit de volgende passage afkomstig uit een interview met de gemeente Goeree-Overflakkee blijkt dat het vertrouwen wordt gemeten door te kijken naar het feit of men op elkaar kan bouwen:

Interviewer (B): "Hoe zou jij het vertrouwen in de samenwerking beschrijven?"

Gemeente (A): Ik wil er wel even het punt bij maken dat ik hier vanuit mijn eigen perspectief naar kijk, ik ben niet 'De gemeente Goeree-Overflakkee'. Dus dat kan best zijn dat iemand anders in dit gebouw anders kijkt op dit punt dan ik. Dus de representativiteit is beperkt. Het vertrouwen dat ik in de samenwerking heb, dat zit tussen de zeven en acht.

B: En waarom een zeven of een acht?

A: Over het algemeen gaat het wel goed. Bij heel complexe vragen heb ik wel eens het gevoel gehad dat het iets minder degelijk was. Dus het zit niet in de sfeer van een tien, maar over het algemeen is dat best goed.

B: Dus je meet het eigenlijk aan het feit of ze kunnen leveren wat je vraagt?

A: Ja klopt, en wat de kwaliteit van het geleverde is. Ik heb dus één ervaring waarbij de kwaliteit wat tekort schoot, maar de andere ervaringen zijn over het algemeen goed" (den Braber, Gemeente Goeree-Overflakkee, 2017).

Deze passage geeft in zekere zin weer dat mensen ervan op aan moeten kunnen dat men kan leveren wat van hen verwacht wordt. In andere woorden: men moet op elkaar kunnen bouwen. De respondent geeft aan dat hij er over het algemeen op vertrouwt dat de overige betrokken actoren (kunnen) leveren wat zij beloofd hebben. Het addertje onder het gras zit hem in de complexere vraagstukken. Daar heeft de respondent een negatieve ervaring mee gehad, waardoor het vertrouwen iets is geschaad. De passage is alles omvattend wanneer het gaat over het vertrouwen binnen het Omgevingswet-netwerk van de DCMR. Er zitten een paar deuken in het vertrouwen door tekortkomingen in het verleden, maar dat zorgt er niet voor dat men geen vertrouwen heeft in de toekomst. Daarnaast wordt in de passage ook aangekaart dat het vertrouwen van persoon tot persoon kan verschillen. Maar bovenal toont de passage aan dat om elkaar te kunnen vertrouwen men ervan op aan moet kunnen dat wanneer A beloofd wordt, A geleverd wordt.

In bijlage drie op bladzijde 57 is figuur 5.1: Mate van vertrouwen beoordeeld door de respondenten, gepresenteerd. Deze dient ter ondersteuning van de hierboven gegeven argumentatie.

5.1.2 Commitment

De commitment wordt door de betrokkenen als voldoende ervaren.

Dit uit zich in de uitspraken die door de respondenten zijn gedaan over het belang dat zij hebben om door middel van samenwerking het probleem op te lossen. Een gevoel van betrokkenheid is belangrijk binnen samenwerkingen. Als partijen geïnteresseerd en betrokken zijn bij de samenwerking zijn ze eerder geneigd om tot een succesvol eindresultaat te komen (Ansell & Gash, 2007). De betrokken partijen hebben immers allen belang bij het oplossen van het probleem. Dat de actoren interesse hebben bij samenwerken om probleem op te lossen blijkt uit de volgende uitspraak van gemeente Westvoorne:

"We zijn bezig met verkennen van: wat is de impact van die hele Omgevingswet? En wat zou dat kunnen gaan betekenen voor ons als organisatie? Waarbij we dus kijken van, wat komt er aan verandering op ons af. En hoe zouden we daar mee om kunnen gaan in de inbedding in onze organisaties. Dat doen we dus in regio verband... Het is wenselijk om meer van gedachten te wisselen over wat andere gemeenten bijvoorbeeld doen en wat nou precies de wensen zijn, zeker omdat je daarmee je eigen 'beperkingen' kunt aanpakken" (Solle, Gemeente Westvoorne, 2017).

Dit is een voorbeeld van een uitspraak van een respondent met de expliciete wens en interesse om meer met elkaar om de tafel te zitten. De respondent ziet in dat meer weten dan één.

Dit citaat benadrukt het belang van samenwerken om zo tot oplossingen te komen. De ene respondent beschikt over meer kennis en middelen dan een andere respondent. De respondenten zien in dat juist door meer met elkaar betrokken te zijn het mogelijk is om elkaar te versterken. De hiervoor behandelde quote laat zien dat men het belang van samenwerking inziet. Gemeente Westvoorne is een relatief kleine gemeente. Dit betekent echter niet dat een grotere gemeente het belang van samenwerking niet inziet. Uit de kwalitatieve analyse blijkt dat de betrokkenheid tot de samenwerking vooral een groeiproces is. De Omgevingswet is een redelijk nieuw onderwerp en de respondenten zijn voornamelijk bezig om hun eigen zaken goed te regelen. Bij het gros van de actoren zijn pilots gestart. Deze pilots zijn ontwikkeld om de gebieden die nu nog onduidelijk zijn te verhelderen. Gemeenten zijn in die zin weinig bij elkaar betrokken. De commitment tussen de gemeenten komt vooral terug door de deelname aan en aanwezigheid bij het Rijnmond beraad. Het Rijnmond beraad is een kennisplatform dat de vijftien gemeenten uit het Rijnmondgebied, de provincie Zuid-Holland, de DCMR, VRR en GGD bij elkaar brengt om kennis te delen. Het belang van de samenwerking wordt geïllustreerd door de volgende uitspraak van de BAR-organisatie:

“Heel veel, ik ben er niet heel erg goed in thuis als programmamanager, maar wat ik wel een beetje ervan te horen krijg... Je kan er [de bepaling van de fysieke leefomgeving] zelf keuzes in gaan maken als bestuur. Maar dan krijg je straks in het Rijnmondgebied weer tig verschillende keuzes en ik denk dat je de ene keuze wel ook een beetje moet afstemmen op de andere. Dus daar zie ik wel de relevantie van een Rijnmond beraad” (Vorstelman, BAR-organisatie, 2017).

Om te voorkomen dat iedere gemeente straks haar eigen pad bewandelt is het volgens de respondent van belang om in samenwerking met elkaar af te stemmen wat gewenst is en wat niet. Dit legt de nadruk op het feit dat men het Omgevingswet-netwerk als een toegevoegde waarde ziet om tot oplossingen te komen die voor iedereen in de samenwerking voordelig zijn.

In dit onderzoek wordt de commitment als voldoende ervaren. Dit heeft te maken met het feit dat de respondenten wel aangeven betrokken te zijn, maar de praktijk laat op sommige aspecten nog te wensen over. Er is behoefte aan meer commitment tussen de gemeenten om zo elkaar te kunnen versterken, maar voor de meeste respondenten is er een duidelijk groeiproces zichtbaar en zien zij het Rijnmond beraad als een oplossingsgericht medium. In bijlage drie op bladzijde 57 is figuur 5.2: Mate van commitment beoordeeld door de respondenten, gepresenteerd. Dit figuur dient ter ondersteuning van de hierboven gegeven argumentatie.

5.1.3 Face-to-face interactie

De face-to-face interactie binnen het Omgevingswet-netwerk wordt door de respondenten als voldoende ervaren.

Het element face-to-face interactie wordt in dit onderzoek gemeten door te kijken naar de frequentie en de kwaliteit van de communicatie. Iedere actor neemt zijn eigen set aan normen en waarden, belangen, kennis, etc. mee aan tafel. Het is niet alleen van belang om goed op de hoogte te zijn van elkaar, maar de nadruk wordt hier ook gelegd op de noodzaak van goede interactie (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2011).

De frequentie van de face-to-face interactie wordt door de respondenten goed ervaren.

De volgende uitspraak van gemeente Brielle laat de frequentie van face-to-face communicatie zien:

“Je hebt ook nog het participantenoverleg, dat is geloof ik twee keer per jaar. Dan heb je nog de bijeenkomsten in het Rijnmond beraad. Daar zijn er vier van per jaar. En dan zijn er ook momenten dat je elkaar ziet, die vooraf niet gepland zijn. Dus die contactmomenten zijn vrij regelmatig” (Heijkoop, Gemeente Brielle, 2017).

De bovenstaande quote van gemeente Brielle laat zien dat de frequentie van de face-to-face interactie door de respondenten als regelmatig wordt beschouwd. Er worden verscheidene overleggen en bijeenkomsten georganiseerd waar men elkaar (fysiek) tegenkomt. De meeste overleggen of bijeenkomsten komen twee tot vier keer per jaar terug.

De respondenten beleven de kwaliteit van de face-to-face interactie verschillend, maar wordt overwegend als voldoende ervaren.

De kwaliteit van de face-to-face interactie wordt verschillend beoordeeld door de respondenten. De kwaliteit van de face-to-face interactie wordt gemeten door te kijken naar in hoeverre men de taal begrijpt die de actoren in het netwerk spreken. De volgende passage geeft aan dat de kwaliteit weliswaar een aandachtspunt is, maar door de respondenten toch als voldoende wordt beschouwd:

Interviewer (B): “En als je kijkt naar interactie. Is die goed of hoe vaak vindt het plaats? En is dat face-to-face of is dat via de e-mail of telefonisch?”

Gemeente (A): Die is in ieder geval, volgens mij, op de gewenste lijn. Dus als e-mailen de bedoeling is, dan wordt er gemaïld. En als gewenst is om face-to-face wat te bespreken dan is men hier. Dus dat is prima. Ik denk dat je bij interactie wel... Het onderwerp waar ik het net ook al even over had: begrijp je elkaar?”

B: U geeft aan dat die hoogwaardige kennis soms het beeld vertroebeld. En niet echt meer duidelijk is wat nou precies bedoeld wordt.

A: Ja dus als je naar het hele plaatje kijkt is het daar waar het dan over gaat of daar waar frictie over ontstaat.

B: Maar komt het er dan op neer dat niet precies duidelijk is wat de wensen zijn of dat er niet voldoende kennis aanwezig is?”

A: Nee dat is het niet [...] Die interactie zou je nog beter kunnen maken maar dan moet je vooral kijken hoe je die hele ingewikkelde technische achtergronden in Jip en Janneke taal kan overbrengen.

B: Dus daar zal wel verbetering [wat betreft de kwaliteit] in zitten...”

A: Ja dat zal ik wel als aandachtspunt neerzetten” (de Prez, Gemeente Lansingerland, 2017).

Bovenstaande passage illustreert dat men elkaar doorgaans wel begrijpt, maar dat de face-to-face interactie moeilijker wordt als specialistische termen de overhand krijgen. De kwaliteit van de interactie is daarmee afhankelijk van de begrijpelijkheid van de taal die actoren spreken.

Ook de volgende uitspraak van gemeente Rotterdam zegt iets over de matige kwaliteit van de interactie:

“Het zou in ieder geval efficiënter zijn als er betere communicatie is, meer integraal werken en elkaar meer aan de voorkant opzoeken” (van Riel, Gemeente Rotterdam, 2017).

De waardes die respondenten toekennen aan de interactie fluctueren. De respondenten die de interactie lager beoordelen wijten dit aan de kwaliteit van de face-to-face communicatie. Over het algemeen wordt de face-to-face interactie als prettig en frequent ervaren. De respondenten geven aan dat de interactie op de gewenste manier plaatsvindt. Als men behoefte heeft aan face-to-face contact ontmoeten zij elkaar en als een e-mail zich beter leent voor de verspreiding van informatie gebeurt dat. De respondenten beleven de kwaliteit van de interactie als voldoende. Over de frequentie van de face-to-face interactie zijn de respondenten zeer tevreden. Deze ervaren zij als zijnde goed. De combinatie van een goede frequentie en de verbeteringsmogelijkheden aangaande de kwaliteit van de face-to-face interactie maken dat de totale face-to-face interactie als voldoende wordt ervaren. In bijlage drie op bladzijde 57 is figuur 5.3: Mate van interactie beoordeeld door de respondenten, gepresenteerd. Dit figuur dient ter ondersteuning van de hierboven gegeven argumentatie.

5.1.4 Samenvattend

De respondenten ervaren de aard van de samenwerking als zijnde goed.

Respondenten kennen niet altijd dezelfde redenatie toe om een element te beoordelen. Bij vertrouwen loopt deze diversiteit uiteen van gevoelsmatige kwestie tot deskundigheid en expertise tot het missen van een bepaalde structuur. In het geval van commitment worden argumenten aangehaald met

betrekking tot de participatie in overleggen en bijeenkomsten en het groeiproces. De frequentie van interactie wordt door de respondenten als gewenst ervaren, maar de kwaliteit van de interactie kan nog verbeterd worden.

Als er gekeken wordt naar de aard van de samenwerking zoals deze is gedefinieerd in dit onderzoek, namelijk de combinatie van vertrouwen, commitment en face-to-face interactie, dan kan geconcludeerd worden dat al deze elementen met een voldoende of hoger worden ervaren. Er zit weliswaar verschil in de beredenering van de beoordeling van het desbetreffende element, maar alle respondenten ervaren de aard van de samenwerking als voldoende tot goed. De respondenten beleven de aard van de samenwerking dus als zijnde goed.

5.2 Effectieve uitkomsten

Om de effectiviteit te meten is ervoor gekozen om te kijken naar de mate waarin er 'geleerd' is. Dit onderzoek richt zich op het leren op basis van de inhoud, oftewel cognitief leren. De effectiviteit wordt daarom gedefinieerd als de hoeveelheid aan kennis en inzicht met betrekking tot de aard, het ontstaan en de effecten van een probleem, de mogelijke oplossingen en de daarbij horende gevolgen (Koppenjan & Klijn, 2004). Om dit te bepalen zijn er twee manieren om te bepalen of cognitief leren heeft plaatsgevonden, namelijk door middel van joint image building en goal intertwinement.

5.2.1 Joint image building

Er is geen sprake van joint image building.

Om te kunnen spreken van joint image building wordt er gekeken naar drie aspecten. Enerzijds wordt joint image building gekenmerkt door verhoogd inzicht in de aard van het probleem en de consequenties van de oplossingen. Anderzijds is het van belang dat er een overeenstemming is wat betreft de (verschillende) percepties en de gezaghebbendheid van de beschikbare kennis (Klijn & Koppenjan, 2016).

De aard van het probleem in deze casestudy vindt zijn oorsprong in de complexiteit van de Omgevingswet. De Omgevingswet is een complex issue en de vraag vanuit joint image building is of de gemeenten zich bewust zijn geworden van of verhoogd inzicht hebben gekregen over de invloed van de Omgevingswet. Daarnaast is het voor joint image building ook noodzakelijk dat men op de hoogte is van het bestaan van de verschillende probleempercepties onder de actoren en de gezaghebbendheid van de beschikbare kennis.

Uit de empirie komt naar voren dat de respondenten verhoogd inzicht hebben verkregen aangaande de invloed van de Omgevingswet.

De ontwikkeling van de Omgevingswet is al een bepaalde periode bezig. Van de start van de voorbereiding op de Omgevingswet tot nu geven respondenten aan meer kennis verkregen te hebben over de complexiteit en de aard van het probleem. Het is een groeiproces, maar de actoren zijn zich wel bewust van het feit dat verhoogd inzicht in de aard van het probleem essentieel is. De respondenten beschrijven de samenwerking via het Rijnmond beraad als een proces waar kennisdeling centraal staat. Door in een samenwerking te kijken naar wat de effecten zouden kunnen zijn wordt informatie opgedaan die het inzicht in de aard van het probleem verhoogd.

“Er vinden nu al regelmatig overleggen plaats. Enerzijds ook vanuit de DCMR met regiobijeenkomsten en anderzijds ook vanuit de gemeenten. Daarnaast hebben we een Rijnmond beraad. En het Rijnmond beraad behandelt een specifiek aantal onderdelen. We hebben nu ook een Rijnmond beraad wat 4 keer per jaar bij elkaar komt om met name ook de dingen ten aanzien van de Omgevingswet met elkaar te delen en te bespreken. Deze zijn heel nuttig en helpen ons om verder te komen met dit lastige vraagstuk” (van Wijk & Bruinsma, Gemeente Hellevoetsluis, 2017).

De informatieverstrekking en kennisdeling tijdens de Rijnmond beraden zorgen ervoor dat het inzicht van het netwerk aangaande de complexiteit van het probleem wordt verhoogd.

Om tot joint image building te komen zijn nog een aantal andere zaken van belang. Om te beginnen moeten de actoren in het netwerk overeenstemming verkrijgen dat er verschillende percepties zijn. Daarnaast is het belangrijk dat de betrokken actoren zich bewust zijn van de gezaghebbendheid van de beschikbare kennis.

De empirie laat zien dat de respondenten de gezaghebbendheid van kennis inzien.

Het doel van het Rijnmond beraad is kennisdeling en samenwerkingsverbanden oprichten. Het feit dat het Rijnmond beraad is opgericht vanuit dergelijk oogpunt geeft weer dat men zich bewust is van de gezaghebbendheid van kennis. Dat blijkt ook uit de volgende uitspraak van gemeente Westvoorne:

“We hebben het Rijnmond beraad bijvoorbeeld, wat gewoon een soort kennisuitwisseling is, wat logisch is want die kennisdeling is op dit moment gewoon belangrijk. Maar dat je zo'n soort platform dat je het wel gebruikt om ook dat netwerk uit te bouwen en te verstevigen. Ook geïnitieerd door de gemeente Nissewaard, die hebben gewoon gezegd van laten we dat gewoon gaan organiseren en we nodigen gewoon partijen uit en dan kunnen we daaraan bouwen [...] We moeten wel kritisch blijven welke partijen we uitnodigen, zij moeten wel wat [informatie/kennis] toe te voegen hebben” (Solle, Gemeente Westvoorne, 2017).

De bovenstaande quote benadrukt het belang van de gezaghebbendheid van kennis. Gezaghebbendheid van kennis oftewel de invloed die kennis heeft wordt door de respondenten als belangrijk ervaren. Dit blijkt vooral uit het feit dat de respondent aangeeft dat het delen van kennis in dit stadium van grote betekenis is. Men is zich, binnen het Omgevingswet-netwerk, ervan bewust dat kennis een belangrijke rol speelt.

Uit de empirie blijkt dat de actoren niet op de hoogte zijn van elkaars percepties en doelstellingen.

Doordat de actoren geen overeenstemming verkrijgen aangaande ieders doelstellingen en ambities mist een cruciaal onderdeel om tot joint image building te komen. De actoren zijn niet in staat om tot overeenstemming te komen wat betreft de (verschillende) percepties, aangezien zij niet precies weten wat de percepties, doelstellingen en/of ambities van de ander zijn. Dit komt naar voren in een uitspraak van de gemeente Rotterdam:

“Dus ik denk bijvoorbeeld wel dat het verstandig zou zijn in deze fase te zeggen van nou jongens laten we met elkaar een bepaalde bandbreedte afspreken waar binnen we ambities gestalte geven. Want hoe willen we anders de continuïteit van onze keten waarborgen?! [...] Wij [gemeenten] moeten aangeven wat onze ambities zijn. En die zijn heel moeilijk te definiëren en zullen waarschijnlijk veel van elkaar verschillen. In de rolverdeling zouden wij [gemeenten] moeten aangeven wat onze ambities zijn en de DCMR moet aangeven wat naar hun inzicht haalbaar is. En dat kan iets praktisch zijn he. DCMR kan zeggen van ja jullie kunnen allemaal je eigen ambitieniveau vaststellen, want dat kunnen wij makkelijk handelen en dan worden we nog goedkoper ook. Nou ik weet dat het niet waar is, of ze moeten zeggen van jullie kunnen allemaal verschillende ambities neerzetten, want dat kunnen we handelen. Maar dan wordt het wel 30% duurder. Ik roep maar iets.” (van Riel, Gemeente Rotterdam, 2017).

Deze uitspraak duidt dat er nog onduidelijkheid heerst over welke ambities men heeft. De bovenstaande quote laat zien dat nog geen inzicht is verkregen in de doelstellingen die de verschillende respondenten hebben. Laat staan dat men overeenstemming kan bereiken over de verschillende percepties. Enerzijds geeft de quote aan dat de gemeente Rotterdam inziet dat de Omgevingswet een complex probleem is, waar je met ze allen aan moet werken. Tegelijkertijd geeft dit ook weer dat de actoren binnen het netwerk nog niet van elkaar op de hoogte zijn, wat de ambities zijn. Dus het inzicht in de complexe problematiek is weliswaar verhoogd, maar er is nog geen overeenstemming over de verschillende probleempercepties.

De DCMR is verantwoordelijk voor het milieucolofon bij de gemeenten, maar met de komst van de Omgevingswet wordt er van gemeenten en organisaties verwacht dat zij een bredere scope hanteren. Actoren zijn gefocust op hun eigen organisatie en denken minder aan het algemene belang. Doelend op de DCMR zegt gemeente Schiedam daar het volgende over:

“Nou ik denk dat hun blik weleens kan en mag verruimd worden. Het is niet alleen het advies vanuit een milieucomponent, maar je mag ook weleens zeggen: vanuit het milieucomponent is dit het, maar als ik andere aspecten erbij neem dan zou ik adviseren... Dat zie ik heel weinig [...] Maar hoe je dat ook verwoordt en overbrengt dan kom je op dat stukje bestuurlijke sensitiviteit” (Verzijl & Sirre, Gemeente Schiedam, 2017).

Dit citaat toont hoe er niet altijd overeenstemming is op het vlak van de percepties. Overeenstemming bereiken over de verschillende percepties gaat verder dan het beantwoorden van een vraag of het leveren van bepaalde informatie. Bij de overeenstemming van percepties moet een bredere reikwijdte in acht worden genomen en moeten partijen in staat zijn om de percepties van een ander een plaats te geven. In het netwerk wordt onvoldoende rekening gehouden met ieders standpunten en beredeneert men vanuit het eigen perspectief en weinig vanuit de wensen van een ander.

5.2.2 Samenvattend

Het ontbreken van overeenstemming wat betreft de verschillende percepties zorgt ervoor dat er geen sprake is van joint image building.

Vanaf het moment dat de Omgevingswet werd aangekondigd tot nu heeft men meer en meer kennis en inzicht verkregen in het probleem. Voornamelijk dankzij bijeenkomsten in het Rijnmond beraad, overleggen zoals het participantenoverleg en het uitvoeren van pilots. Het is nog zoeken naar waar de wensen en behoeftes liggen. Er is nog geen overeenstemming bereikt wat betreft de (verschillende) percepties. De bijeenkomsten en overleggen zorgen wel voor de bewustwording dat het nodig is, maar er zijn geen aanwijzingen die duiden op de realisatie ervan. Aan de andere kant zijn de actoren zich wél bewust van de gezaghebbendheid van de beschikbare kennis. Dit betekent dat het netwerk zich in twee ‘gebieden’ bevindt. Het Omgevingswet-netwerk van de DCMR bevindt zich in het gebied van *superfluous knowledge*, maar is wel een verschuiving naar *joint image building* zichtbaar. Het ontbreekt aan de overeenstemming wat betreft de (verschillende) percepties.

5.2.3 Goal intertwinement

Er is geen sprake van goal intertwinement.

Bij het bepalen van goal intertwinement zijn er twee aspecten die men in ogenschouw moet nemen. Allereerst wordt er gekeken of er al dan niet sprake is van inhoudelijke verrijking. Daarnaast moet er duidelijkheid ontstaan over de mate waarin men tevreden is met de (tussentijdse) uitkomsten van het interactieproces (Klijn & Koppenjan, 2016).

Tijdens de interviews is de respondenten gevraagd in hoeverre zij het gevoel hebben dat er sprake is van inhoudelijke verrijking. De meningen lopen uiteen. Er zijn actoren die scoren de inhoudelijke verrijking hoog, maar er zijn ook actoren die de inhoudelijke verrijking een lage score toekennen. In de meeste gevallen geldt dat wanneer de respondenten de inhoudelijke verrijking moeten beoordelen, dat zij enerzijds kijken naar de mate waarin expertise en deskundigheid hebben bijgedragen aan een verbeterd beeld van het probleem. Anderzijds wordt er ook gekeken of extra moeite in de samenwerking wordt gestoken.

De respondenten zijn niet in staat gebleken om hun ervaringen aangaande de inhoudelijke verrijking te bespreken, met als gevolg dat er geen sprake is van inhoudelijke verrijking.

Er zijn respondenten die over de inhoudelijke verrijking niet zo veel kunnen zeggen. Dat kan er mee te maken hebben dat de desbetreffende respondent niet in de lijn werkt. Dat wil zeggen, zijn of haar functie verlangt niet dat er een ‘overzicht’ wordt bewaard van de vooruitgang wat betreft de inhoudelijke verrijking. Er zijn ook respondenten die aangeven dat er geen sprake is van inhoudelijke verrijking. De volgende passage uit het interview met gemeente Krimpen aan den IJssel laat dit zien:

Gemeente (A): “Ja. Inhoudelijke verrijking... Dat moet je even toelichten?!”

Interviewer (B): Daar bedoel ik eigenlijk mee of dankzij de informatievoorziening voldoende het gevoel heeft verkregen over hoe problemen opgelost kunnen worden en of het u verder heeft geholpen.

A: En daar weer in het licht van de Omgevingswet?

B: Ja.

A: Dit vind ik heel lastig om te beoordelen.

B: Heeft dat te maken met het feit dat we nog in een vroeg stadium zitten? En u vindt dat u de zaken al goed op orde heeft?

A: Ja... Ik... zeg eigenlijk niet van toepassing" (Bosker, Gemeente Krimpen aan den IJssel, 2017).

In de bovenstaande passage laat de respondent blijken dat hij niet het idee heeft dat hij vooruit is gekomen met de informatie die is ontsloten. Volgens andere gemeenten zal de inhoudelijke verrijking vanzelf een vlucht nemen naarmate het proces meer handen en voeten krijgt. Het komt erop neer dat de mate waarin men inhoudelijk verrijkt is, verschilt van persoon tot persoon. Door de grote verdeeldheid over de mate waarin men inhoudelijk verrijkt is, kan er worden gesteld dat het netwerk niet inhoudelijk verrijkt is. Er is weliswaar meer inzicht verkregen in de aard van het probleem, maar niet het gehele netwerk ziet de meerwaarde van de verkregen kennis. Bij hen ontbreekt het gevoel dat zij vooruitkomen.

De respondenten zijn niet tevreden over de tussentijdse uitkomsten.

Aan de andere kant wordt goal intertwinement gerelateerd aan de tevredenheid over de uitkomsten van het interactieproces. Zijn de actoren tevreden? Volgens een aantal respondenten schort het bij de samenwerking aan structuur. Dit wordt duidelijk uit de volgende uitspraak van de BAR-organisatie:

Interviewer (B): "En als je dan kijkt naar de tevredenheid? Hoe zou je die beoordelen?"

Gemeente (A): Ja... Hij kan beter, dat vooropgesteld. En soms is het ook wel wat lastig. Maar dat zit hem voornamelijk in het feit dat er weinig is om op te reflecteren. Het is nog niet zo dat er concrete afspraken zijn gemaakt en dat we nu kunnen zeggen hier zijn we nu [...] Ja volgens mij is die [samenwerking] niet gestructureerd. Het is denk ik een beetje bij toeval... Hoe gretig de gemeenten nu zijn, dat er dan samenwerking ontstaat [...] Het [de samenwerking] is nog niet structureel. We [Rijnmond beraad] hebben nog geen agenda [...] En ik heb ook niet precies het idee, dat we ergens afspraken hebben gemaakt en nu kan reflecteren hoe ver we daar dan mee zijn [...] Het [samenwerking] kan in ieder geval wel efficiënter; door het transparanter en inzichtelijker te maken" (Vorstelman, BAR-organisatie, 2017).

Het ontbreken aan structuur in de samenwerking heeft als gevolg dat er geen duidelijke afspraken gemaakt worden. Het ontbreken van duidelijke afspraken zorgt voor irritatie. Dit zorgt er voor dat men niet tevreden is. Daarnaast kaart de respondent ook aan dat hij wel verbeterpunten ziet aangaande dat interactieproces. Het feit dat er verbeterpunten worden genoemd, geeft al aan dat de actor niet tevreden is met de huidige gang van zaken. Als actoren het idee hebben dat de interactie een moeilijk proces is, waarbij men veel moet trekken en duwen om dingen voor elkaar te krijgen, dan beïnvloedt dat de kwaliteit en de omvang van de samenwerkingsdynamiek (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2011). De uitspraak van de BAR-organisatie toont dat wanneer men transparanter en inzichtelijker om zou gaan met het interactieproces de informatie beter ontsloten zou worden en men meer tevreden zou zijn met (tussentijdse) uitkomsten.

Net als bij de inhoudelijke verrijking verschillen ook de meningen over de tevredenheid. Het is een prille samenwerking en actoren zouden bepaalde facetten van het interactieproces liever anders zien. Structuur, regelmaat en de ontsluiting van interessante documenten zijn hier voorbeelden van. Meerdere respondenten geven aan dat het een groeiproces is, maar zien wel de toegevoegde waarde. Zo ook de gemeente Westvoorne:

"Ik zie duidelijk ook het proces van groei en dat vind ik wel heel belangrijk in de fase van het plan waar we in zitten. Het [Rijnmond beraad] heeft wel een meerwaarde" (Solle, Gemeente Westvoorne, 2017).

Het Omgevingswet-netwerk van de DCMR maakt wel een groei door, maar goal intertwinement is nog niet gerealiseerd.

5.2.4 Samenvattend

Er is geen sprake van goal intertwinement.

De Omgevingswet staat nog in de kinderschoenen en ondanks die beperking trachten de verschillende actoren door middel van interactie te komen tot inhoudelijke verrijking. Wanneer je dit probeert te plaatsen in de goal intertwinement tabel (Klijn & Koppenjan, 2016) dan raakt het eigenlijk meerdere vlakken. Dit komt door de verdeeldheid van de respondenten. Sommige respondenten geven aan wel geleerd te hebben en spreken van duidelijke inhoudelijke verrijking. Andere respondenten zeggen dat de inhoudelijke verrijking beperkt is. Ook niet alle actoren zijn tevreden over de uitkomsten van het interactieproces. Als men het zwart-wit bekijkt en de vraag stelt of er sprake is van goal intertwinement? Dan is het antwoord: nee. Betekent dit dat het hele proces dan ineffectief en inefficiënt is? Ook niet. Het is een opgaande lijn. Een groeiproces, waarbij een meer gestructureerde samenwerking en de juiste manier van interactie kunnen leiden tot inhoudelijke verrijking en tevredenheid over de uitkomsten.

5.3 Netwerkmanagement

Er is geen sprake van (bewust) netwerkmanagement.

Netwerkmanagement is erop gericht om interacties en uitkomsten te verbeteren (Klijn, Koppenjan, & Termeer, 1993/5). Netwerkmanagement kan worden onderverdeeld in twee typen. Enerzijds bestaat het game management type. Dit type is er voornamelijk op gericht de interactieprocessen tussen actoren te beïnvloeden, waarbij wordt ingespeeld op de beperkingen en kansen die zich binnen het netwerk voordoen. Network structuring, oftewel netwerkconstituering, betreft het veranderen van het netwerk (Klijn, Koppenjan, & Termeer, 1993/5). In de volgende paragraaf wordt stilgestaan of er sprake is van netwerkmanagement.

Op dit moment is er binnen het Rijnmond gebied een soort beweging ontstaan om tot een Omgevingswet-netwerk te komen: het Rijnmond beraad. Het Rijnmond beraad is opgericht door gemeente Nissewaard en zij treedt op als 'gastheer'. Als gastheer is zij verantwoordelijk voor het viermaal organiseren van een bijeenkomst en wordt de samenstelling van de actoren bepaald. De empirie wijst echter uit dat er geen gerichte acties worden ondernomen om het netwerk te managen. Er veranderen wel dingen binnen het netwerk, maar er wordt niet gestuurd.

“Later is er een Rijnmond beraad ontstaan. En dat is nu een beetje aan het groeien. Maar wat je ziet is dat Nissewaard op dit moment een beetje de kar trekt. De agenda probeert te vullen. Dat doen zij ook naast hun bestaande functie. [...] Als ik nou, ik zit er dan toevallig ook in samen met Nissewaard en Rotterdam, maar goed alle drie hebben we het druk. Dan praat je wel, maar wie nou echt stappen gaat ondernemen blijft soms een beetje in het ongewisse. Dus daar is volgens mij behoefte aan ontstaan” (Vorstelman, BAR-organisatie, 2017).

Deze uitspraak van de BAR-organisatie laat zien dat er weliswaar een persoon/instantie is die ervoor zorg probeert te dragen dat de bijeenkomsten georganiseerd worden, maar daar houdt het takenpakket op. Netwerkmanagement is veel breder. Daarbij is er iets of iemand die naast het bij elkaar brengen van actoren er ook voor zorgt dat duidelijke afspraken worden gemaakt. Die bepaalt de (spel)regels die gelden in het netwerk. Die faciliteert, in de breedste zin van het woord, de samenwerking zodat deze uitkomsten oplevert die voor de betrokken actoren voordelig zijn. Er is geen sprake van netwerkmanagement in de zin dat er duidelijke overwegingen worden gemaakt om bepaalde sturing aan te brengen. Momenteel wordt er voorzien in een kennisplatform waar men van gedachte kan wisselen aangaande het complexe vraagstuk. Het ontbreekt aan sturing.

Dan rest de vraag of er, bewust of onbewust, wel elementen van de netwerkmanagementtypen terug zijn te vinden in het netwerk.

5.3.1 Game management of network structuring

Er is niet sprake van bewust netwerkmanagement, desondanks zijn wel invloeden van beide netwerkmanagementtypen uit de empirie te halen.

Ondanks dat er geen sprake is van bewust netwerkmanagement zijn er wel een aantal elementen die onbedoeld duiden op netwerkmanagement. In deze thesis is onderzocht in hoeverre er aspecten terugkomen van de verschillende netwerkmanagementstrategieën. In deze casestudy zijn verschijningsvormen van allebei de strategieën te herkennen.

Zoals reeds besproken is de game managementstrategie erop gericht om actoren te mobiliseren, te anticiperen op de regels en het sluiten van compromissen (Klijn, Koppenjan, & Termeer, 1993/5). Daarnaast bestaat netwerkconstituering. Dit type legt zich toe op het veranderen van de samenstelling van het aantal actoren, de relaties, netwerkregels en gehanteerde normen en waarden. In deze paragraaf wordt geanalyseerd in hoeverre de respondenten uitspraken doen die neigen naar een van deze twee typen.

Binnen ieder netwerk bestaat een bepaalde verdeling van bronnen. Game management zegt dat een juiste inschatting van het belang van bepaalde bronnen cruciaal is voor het verloop en de kwaliteit van het proces. Daaraan gekoppeld is het vraagstuk aangaande de mobilisering van de benodigde bronnen. De gedachte bij de oprichting van het Rijnmond beraad was dat kennisdeling centraal zou staan. Het delen van kennis is een manier van het mobiliseren van bronnen. Dit beschrijft een gamemanagementstrategie. Het mobiliseren van de kennis binnen het netwerk staat centraal en dat is iets wat door de game managementstrategie wordt voorgeschreven. De volgende passage uit het interview met gemeente Nissewaard beschrijft de primaire functie van het Rijnmond beraad:

Gemeente (B): “We hebben het opgericht als een platform. In eerste instantie als een kennisplatform. Heel bewust hebben gezegd: dat hele bestuurlijke component... dat houden we erbuiten. A is het niet handig omdat je dan andere krachten loslaat en B is het in een preverkiezingsjaar ook niet altijd even makkelijk. Dus daarom hebben we gezegd geen bestuurders binnen dit vlak. Dus we houden het puur ambtelijk. Nu, in het stadium waar de Omgevingswet zich in bevindt, meer gericht op kennisdeling. Zorgen dat we samenwerkingsverbanden kunnen oprichten en misschien wel het belangrijkste: zorgen dat mensen elkaar in de regio leren kennen en weten waar ze bij bepaalde zaken bij elkaar terecht kunnen. Zo van: Vlaardingse is daar mee bezig, Krimpen aan den IJssel is daar mee bezig, enzovoorts...”

Interviewer (C): Informatie uitwisselen.

B: Precies. En vanuit dat kennisplatform zullen we gaan groeien naar misschien wel andere overleggen. Misschien komen we op een gezamenlijk thema waarvan we zeggen anders dan kennisdeling moeten we hierop investeren en misschien wel komen tot gezamenlijke beleidsuitgangspunten” (Rensen & Hartog, Gemeente Nissewaard, 2017).

Tegelijkertijd beschrijft de bovenstaande uitspraak dat het netwerk zich moet gaan uitbreiden. Actoren worden uitgenodigd om deel te nemen aan het netwerk en kennis te delen. Op die manier wordt er aan het netwerk gebouwd. Omdat er in een beleidsnetwerk verschillende actoren met verschillende belangen participeren zijn zij vanuit verschillende uitgangspunten betrokken bij de processen binnen het netwerk. Netwerkconstituering richt zich op de relaties tussen actoren. Dit behelst de introductie van nieuwe actoren, uitsluiting van andere, of wijzigingen ten aanzien van de verhoudingen tussen actoren (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1993). Het onderstaande citaat, afkomstig van gemeente Lansingerland, beschrijft dat er steeds meer actoren bij het netwerk betrokken worden.

“De eerste stap die we [gemeenten] daarin gezet hebben, is dat we regionaal met gemeentes bij elkaar zitten. Dat noemen we het Rijnmond beraad. En dat we gezegd hebben: ‘we hebben zo’n netwerk nodig dus laten wij ons al met elkaar verbinden. Laten wij als gemeentes zo’n twee keer per jaar treffen en informatie aan elkaar uitwisselen’. En nou zorgen dat we korte en heldere lijnen met elkaar hebben. En bij die bijeenkomsten van het Rijnmond beraad zijn de DCMR, GGD en de Veiligheidsregio zijn in de loop van het proces ook een soort vast uitgenodigde partners. En je ziet dat netwerk ook wel uitbreiden op het moment. Dus ik zie daar zelf wel het platform van het creëren van een netwerk met elkaar” (de Prez, Gemeente Lansingerland, 2017).

Deze uitspraak van de gemeente Lansingerland geeft heel goed weer dat er een initiatief was vanuit de gemeenten om met elkaar een samenwerking aan te gaan om informatie en kennis met elkaar te

delen. Naar mate de Omgevingswet dichterbij komt worden er steeds meer actoren betrokken bij het netwerk. Het introduceren van nieuwe actoren is een manier die past bij het type netwerkconstituering. Wat opvalt is dat ook de initiator van het Rijnmond beraad, gemeente Nissewaard, aangeeft dat het Rijnmond beraad is opgericht met als doel elkaar te zoeken en te leren kennen. Weten bij wie je terecht kunt om je samen over bepaalde beleidsproblemen te buigen. Het introduceren van nieuwe actoren kan ertoe leiden dat gesloten bolwerken worden opengebroken, nieuwe ideeën de ruimte krijgen en nieuwe coalities tot de mogelijkheid gaan behoren (Klijn, Koppenjan, & Termeer, 1993/5).

Zoals ook in deze casestudy het geval is, kunnen de percepties van actoren grote verschillen kennen. De theorie met betrekking tot game management stelt dat indien men een bepaald beleidsdoel wilt bereiken het noodzakelijk kan zijn om de percepties op elkaar af te stemmen. Zolang de doelstellingen elkaar niet uitsluiten, is het mogelijk te komen tot gemeenschappelijke percepties. De basis voor gemeenschappelijke percepties wordt gerealiseerd op het moment dat iedereen elkaar als gelijke ziet. Het volgende citaat van de gemeente Nissewaard beschrijft de gedachte om gelijkwaardigheid te realiseren:

“Kijk dat Rijnmond beraad bestaat uit vijftien gemeenten en een aantal uitvoeringsdiensten. We hopen Waterschap ook nog structureel aan boord te krijgen. Maar als je kijkt naar de vijftien gemeenten... Daar zit Rotterdam tussen en er zit een gemeente als Westvoorne tussen. Nou goed dat is totaal onvergelijkbaar. Qua grootte, qua kennis. Dus je wilt die twee partijen aan tafel hebben op basis van een stukje gelijkwaardigheid. Want anders kan je wel zeggen Rotterdam zit er en dat is de grote broer en zij mag alles dicteren... Ja dat werkt niet. Maar als je dan kijkt naar de ambtenaren die daar aan tafel zitten. Dan zit daar misschien iemand in schaal 10 of 11 tegen iemand van schaal 16. Dat is natuurlijk een groot verschil. Dus het is ook een beetje gebracht van: heb respect voor degene met wie je aan tafel zit. Ook al heeft die persoon minder kennis, minder mogelijkheden, enzovoorts, enzovoorts” (Rensen & Hartog, Gemeente Nissewaard, 2017).

Ondanks dat de betrokken personen verschillen kennen op basis van kennis, informatie, salaris of iets dergelijks, zitten zij als gelijken aan tafel bij het Rijnmond beraad. In het kader van gelijkheid onder de actoren is in dit opzicht het type game managementstrategie het meest zichtbaar. Het gaat immers om het komen tot gezamenlijke beeldvorming en door als gelijke bij elkaar aan tafel te zitten is een eerste stap in de goede richting gezet.

5.3.2 Samenvattend

Er is geen sprake van bewust netwerkmanagement. In de praktijk zijn er wel onderdelen van de verschillende netwerkmanagementtypen terug te vinden.

Teruggrijpend naar de vorige paragrafen zijn er een aantal dingen opgevallen. Het netwerk verandert wel, maar er is geen sprake van sturing. Er is dus geen netwerkmanagement. Toch zijn er wel elementen terug te vinden die onbewust duiden op netwerkmanagement. Er zijn elementen uit beide typen netwerkmanagement die interessante resultaten opleveren. Kennis wordt gemobiliseerd en door middel van gelijkheid wordt getracht de percepties op elkaar af te stemmen. Aspecten die thuis horen bij het netwerkmanagementtype: game management. Daarnaast worden er steeds meer actoren betrokken bij het netwerk. Het introduceren van nieuwe actoren is een aspect dat terugkomt bij de netwerk structuring strategie.

Concluderend kan worden gesteld dat er geen sprake is van bewust netwerkmanagement. Zoals hiervoor uitgelegd hebben allebei de typen bruikbare onderdelen. Bij het ene type staan behoudende strategische keuzes centraal en bij het andere type staat verandering centraal. Idealiter zou er een combinatie van beide typen door een toekomstige netwerkmanager worden toegepast. In dat geval kan de netwerkmanager van toegevoegde waarde zijn. De samenstelling van het netwerk uitbreiden, de bronverdeling wijzigen, inspelen op de regels en compromisvorming wat betreft de percepties.

5.4 Theoretische verwachting

Na de resultaten te hebben behandeld wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de theoretische veronderstellingen. Met de resultaten in het achterhoofd zullen de drie theoretische verwachtingen worden getoetst en wordt een uitspraak gedaan of deze worden aangenomen of verworpen.

5.4.1 TV1: Indien de aard van de samenwerking, bestaande uit vertrouwen, commitment en interactie, goed is, is de effectiviteit van de uitkomsten hoog

De theoretische verwachting is verworpen.

Bij het analyseren van deze theoretische verwachting zijn er een aantal dimensies waar rekening mee gehouden moet worden. Allereerst; wat bepaalt de aard van de samenwerking? De aard van de samenwerking wordt in dit onderzoek gekenmerkt door drie elementen: vertrouwen, commitment en de face-to-face interactie. Deze drie elementen beschrijven de aard van de samenwerking. Alhoewel de redenen, beargumentering en verklaringen in het beoordelen van de drie elementen variëren van respondent tot respondent, worden alle drie de elementen, door iedere respondent, als voldoende ervaren. De theoretische verwachting stelt dat indien deze drie elementen goed zijn, dat de effectiviteit van de uitkomsten hoog is. Maar om de theoretische verwachting aan te kunnen nemen moet verduidelijkt worden wat de effectiviteit van de uitkomsten bepaalt en hoe deze beoordeeld is.

De effectiviteit van de uitkomsten wordt in dit onderzoek gemeten aan de mate waarin cognitief leren is ontstaan. Dit betekent dat de respondenten het gevoel moeten hebben dat zij op inhoudelijke vlak vooruit zijn gegaan. Om dit te kunnen meten zijn er twee manieren om te meten of cognitief leren heeft plaatsgevonden. De eerste is joint image building en de tweede goal intertwinement. Dus de vraag is nu: "Is er sprake van joint image building en goal intertwinement?" Kort door de bocht gezegd is het antwoord: nee.

Joint image building wordt gerealiseerd als verhoogd inzicht in de aard van het probleem is verkregen en als actoren overeenstemming bereiken over de verschillende percepties en de gezaghebbendheid van kennis. Bij joint image building wordt niet aan alle aspecten voldaan. Uit de empirie wordt duidelijk dat er geen sprake is van overeenstemming wat betreft de verschillende percepties. Ondanks dat de respondenten zich bewust zijn van de noodzaak tot de overeenstemming, is men nog niet zover dat iedereen op de hoogte is van elkaars doelstellingen. Het ontbreken van inzicht in elkaars doelstellingen zorgt ervoor dat men niet goed op de hoogte is van wat andere trachten te bereiken in het netwerk. Doordat dit niet duidelijk is en er geen overeenstemming wat betreft de (verschillende) percepties kan plaatsvinden, is er geen sprake van joint image building. Aan de andere kant wordt uit de interviews duidelijk dat men wel meer vat krijgt op de complexiteit van het probleem. Dit duidt op verhoogd inzicht aangaande de aard van het probleem. Daarnaast benadrukken verscheidene respondenten het belang van samenwerken. Door middel van samenwerking in het netwerk zouden de beperkingen van de een 'opgelost' kunnen worden door de kracht van de ander. De insteek van het Rijnmond beraad is kennisdeling en informatievoorziening wat betekent dat men de kracht van kennis niet onderschat. Al met al is er nog geen sprake van joint image building. Dit komt doordat de actoren nog niet in staat zijn gebleken om overeenstemming te bereiken wat betreft de (verschillende) percepties. De weg naar joint image building is niet per se een lange weg, maar het is nog niet bereikt. Dat gezegd hebbende is er in het geval van joint image building geen cognitief leren bereikt en daarmee dus is er dus ook geen sprake van effectieve uitkomsten.

In het geval van goal intertwinement is een soortgelijke situatie te schetsen. Om tot goal intertwinement te komen zijn een aantal aspecten belangrijk: inhoudelijke verrijking en de tevredenheid. De meningen van de respondenten verschillen wat betreft de mate waarin zij inhoudelijk verrijkt zijn. Sommige respondenten geven aan dat het proces te kort is geweest om echt inhoudelijk verrijkt te zijn. Andere actoren schetsen een situatie waar de wensen en behoefte niet met elkaar overeenkomen en daarom inhoudelijke verrijking niet tot stand kan komen. En weer andere respondenten geven aan een hoop te zijn opgestoken dankzij de betrokkenheid in het netwerk. Dit in ogenschouw nemend kan niet gezegd worden dat heel het netwerk inhoudelijk verrijkt is. Het tweede aspect van goal intertwinement gaat in op de tevredenheid over de uitkomsten als gevolg van het interactieproces. Daar zijn de meningen van de respondenten ook verdeeld. De respondenten geven aan verbeteringen te zien als het gaat om de tevredenheid. Met name het structureren van de

samenwerking is een belangrijk punt. Volgens respondenten mist de samenwerking structuur, waardoor er geen afspraken met elkaar worden gemaakt. Het ontbreken van afspraken zorgt ervoor dat men rustig door gaat en zijn eigen weg volgt. Met als gevolg dat niet het belang van het netwerk en het collectief wordt nagestreefd en er geen uitkomsten ontstaan waar men tevreden over is. Daarnaast wordt door een aantal respondenten aangegeven dat men elkaar meer aan de voorkant moet opzoeken. Niet enkel aan het einde van een project, maar juist aan het begin. Betere communicatie en meer integraal werken zorgen voor een beter interactieproces, waardoor de tevredenheid van de uitkomsten kan toenemen. Kortom, er is nog geen sprake van goal intertwinement. Dit betekent dat er ook geen sprake is van cognitief leren en dus ook geen effectieve uitkomsten.

Er is geen sprake van joint image building of goal intertwinement. Dit betekent dat er geen cognitief leren heeft plaatsgevonden en dus zijn de uitkomsten niet effectief. Dit toont aan dat ondanks dat de aard van de samenwerking goed is, de uitkomsten niet per se effectief zijn. De aard van de samenwerking is geen voldoende conditie om de effectiviteit te waarborgen.

De theoretische verwachting: "Indien de aard van de samenwerking goed is, is de effectiviteit van de uitkomsten hoog", is verworpen.

5.4.2 TV2: Netwerkmanagement heeft een positief effect op de aard van de samenwerking

De theoretische verwachting is noch aangenomen, noch verworpen.

Bij de beoordeling van deze theoretische verwachting moet na worden gegaan in hoeverre netwerkmanagement een positief effect heeft op de aard van de samenwerking. De algehele conclusie over de aard van de samenwerking is dat deze als goed wordt ervaren. Desondanks is door de respondenten ook aangegeven dat de kwaliteit van de interactie weliswaar als voldoende wordt ervaren, maar dat zij toch een verbeterslag zouden wensen.

Het ontbreken van bewust netwerkmanagement zorgt ervoor dat er geen uitspraak kan worden gedaan over het feit of netwerkmanagement wel of geen positief effect op de aard van de samenwerking zou hebben. De theorie omtrent netwerkmanagement biedt wel handvatten om de interactie te verbeteren. Theoretisch gezien zou het introduceren van nieuwe actoren kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de interactie. Deze methode is afkomstig uit de netwerk constituerende strategie. Een tweede aspect van deze strategie beschrijft dat het vaststellen van regels ook van toegevoegde waarde kan zijn voor de interactie.

De theoretische verwachting: "Netwerkmanagement heeft een positief effect op de aard van de samenwerking", is noch aangenomen, noch verworpen.

5.4.3 TV3: Netwerkmanagement heeft een positief effect op de effectiviteit van de uitkomsten

De theoretische verwachting is noch aangenomen, noch verworpen.

Om de bovenstaande theoretische verwachting te kunnen beoordelen moet men zich afvragen welke meerwaarde netwerkmanagement zou hebben op de effectiviteit van de uitkomsten. Terugdenkend aan de zojuist behandelde mate van effectiviteit is gesteld dat er nog geen sprake is van joint image building. De reden ligt bij het ontbreken van inzicht in de verschillende percepties.

Uit de empirie blijkt dat er geen sprake is van netwerkmanagement. Het netwerk verandert wel, maar er zijn geen gerichte acties die sturing geven aan het netwerk. Wel zijn er een paar elementen uit de verschillende netwerkmanagementtypen terug te vinden in het netwerk. Het type game management uit zich in zaken als het mobiliseren van kennis en compromisvorming en gezamenlijke beeldvorming. Network structuring wordt op het gebied van de introductie van actoren toegepast.

De game managementstrategie biedt wat betreft de overeenstemming van de verschillende percepties soelaas. Dit netwerktype schrijft dat door de uitruil van doelstellingen het mogelijk is om de percepties van actoren op elkaar af te stemmen (Klijn, Koppenjan, & Termeer, 1993/5). De empirie geeft aan dat het voor de respondenten onduidelijkheid is wat ieders doelstellingen zijn. Deze onduidelijkheid zorgt ervoor dat joint image building niet gerealiseerd wordt. Het feit dat het Rijnmond beraad is opgericht op basis van gelijkheid benadrukt de wens om compromissen te sluiten. Binnen het Rijnmond beraad zit iedereen als gelijke aan tafel en wordt er gestreefd om door middel van compromisvorming een oplossing te formuleren. Dit zijn de eerste stappen om te komen tot overeenstemming van de verschillende percepties. De game managementstrategie kan er dus voor zorgen dat joint image building bereikt wordt.

In het geval van goal intertwinement zijn er andere aspecten die de mate van verwevenheid realiseren. De tevredenheid met betrekking tot de uitkomsten uit het interactieproces vormt de eerste factor en de tweede factor wordt gekenmerkt door de mate waarin men inhoudelijke verrijkt is (Klijn & Koppenjan, 2016).

Uit de resultaten is gebleken dat er nog geen sprake is van goal intertwinement. Door de verdeeldheid van de respondenten aangaande de inhoudelijke verrijking is dit een onderwerp dat, volgens de theoretische verwachting, getackeld zou kunnen worden door netwerkmanagement. De vraag is dan: "In hoeverre kan netwerkmanagement zorgen voor inhoudelijke verrijking?"

Het Rijnmond beraad is begonnen als een kennisplatform van vijftien gemeenten. Sindsdien zijn er steeds meer actoren betrokken bij het netwerk en is het netwerk toegenomen qua grootte. Het toevoegen van actoren heeft gevolgen gehad voor de kennisdeling en informatievoorziening. Uitvoeringsdiensten, met uiteenlopende expertise, zijn geïntroduceerd in het netwerk, waardoor kennis is gemobiliseerd. Het introduceren van nieuwe actoren in het netwerk is een manier die door een netwerkmanager vanuit netwerkconstituerend gebruikt wordt. Door actoren toe te voegen aan het netwerk kan de tot dan toe gesloten samenstelling van actoren worden 'opengebroke'. Dit zorgt ervoor dat nieuwe ideeën over de aard van het probleem, de gevolgen en mogelijke oplossingsrichtingen kunnen ontstaan. De nieuwe inzichten zullen dan een positieve bijdrage leveren aan het kennisniveau en daarmee zorgen voor inhoudelijke verrijking.

Door de introductie van nieuwe actoren, zoals de uitvoeringsdiensten, wordt het belang van kennis en informatie nogmaals benadrukt. Deze actoren hebben een hoge mate van deskundigheid op hun gebieden. Het Rijnmond beraad heeft als primaire doel kennis delen. Het delen van kennis wordt volgens het game managementtype geschaard onder het mobiliseren van bronnen. Game management zorgt door het delen van kennis dat de respondenten meer over het onderwerp te weten komen. Het inzicht in het probleem wordt verhoogd, maar de mate van inhoudelijke verrijking verschilt van respondent tot respondent. Dit heeft te maken met het feit dat de inhoudelijke verrijking per persoon verschillend wordt geïnterpreteerd. De ene respondent is sneller verrijkt dan de ander.

In deze casestudy is geen sprake is van netwerkmanagement. Daarentegen beschrijft de theorie omtrent de verschillende netwerkmanagementtypen wel manieren om het inhoudelijke leereffect te verhogen. Het feit dat er nu geen actief bewust netwerkmanagement wordt toegepast, waardoor sturing en strategie missen. Plus de mogelijkheden die de theorie omtrent netwerkmanagement biedt om het cognitieve leereffect te verhogen en het besef dat het netwerk nu niet effectief opereert, maakt aannemelijk dat netwerkmanagement een positieve invloed heeft op de effectiviteit van de uitkomsten. De theorie omtrent netwerkmanagement laat zien hoe belangrijk het kan zijn en uit de genoemde citaten blijkt dat het daadwerkelijk gemist wordt.

De theoretische verwachting: "Netwerkmanagement heeft een positief effect op de effectiviteit van de uitkomsten", wordt noch aangenomen, noch verworpen.

6 Conclusie en aanbevelingen

Vanuit de wens van de DCMR om de samenwerking in het Omgevingswet-netwerk te analyseren is dit onderzoek gestart. Centraal in dit onderzoek staat de effectiviteit. Hoe kan de *effectiviteit* van de *samenwerking* binnen het Omgevingswet-netwerk verbeterd worden? Welke rol speelt *netwerkmanagement* hierin?

In het kort kan gesteld worden dat het Omgevingswet-netwerk van de DCMR zoals het nu opereert nog niet effectief is. Dit heeft te maken met het feit dat er geen sprake is van joint image building of goal intertwinement. De twee graadmeters voor het bepalen van het cognitieve leereffect. In dit hoofdstuk wordt toegewerkt naar de beantwoording van de probleemstelling door eerst de conclusies van de drie hoofdconcepten te behandelen. Deze vormen de belangrijkste conclusies aangaande het effectiviteitsvraagstuk en de invloed die de aard van de samenwerking en netwerkmanagement heeft op de effectiviteit.

6.1 De aard van de samenwerking

De aard van de samenwerking wordt in dit onderzoek beschreven als de combinatie van de elementen vertrouwen, commitment en face-to-face interactie. Alle drie deze elementen worden door de respondenten als voldoende of hoger ervaren. De aard van de samenwerking is dus goed. In bijlage 3 is een overzicht gepresenteerd van figuren waarin de beoordelingen van de respondenten aangaande vertrouwen, commitment en face-to-face interactie zijn verwerkt.

6.2 Effectieve uitkomsten

De effectiviteit van de uitkomsten wordt bepaald door te kijken naar joint image building en goal intertwinement.

Om joint image building te bereiken zijn er een drietal criteria van belang. Men moet verhoogd inzicht hebben verkregen in de aard van het probleem. Uit de empirie blijkt dat dit inderdaad het geval is. Daarnaast moeten de actoren de gezaghebbendheid van kennis erkennen. De empirie laat zien dat de actoren informatie en kennis erg belangrijk vinden, dus ook aan dit criterium wordt voldaan. Tot slot moeten de actoren overeenstemming bereiken over de (verschillende) percepties. Dit gebeurt niet. In de meeste gevallen zijn de respondenten niet op de hoogte van elkaars doelstellingen en ambities en als dat wel het geval is dan zijn er genoeg voorbeelden waaruit blijkt dat zij het niet eens zijn met elkaar.

Dit betekent dat op dit moment het netwerk nog niet zo ver is dat er sprake is van volledige joint image building. Er is wel een verschuiving zichtbaar. Een verschuiving van superfluous knowledge naar joint image building. De kennis die nu aanwezig is binnen het netwerk is eigenlijk overbodig. Overbodig tot dat men overeenkomt wat de verschillende percepties zijn en deze accepteert. Dan kan het netwerk in zijn geheel, samen, werken aan het complexe vraagstuk.

Goal intertwinement is de tweede graadmeter mate die de effectiviteit bepaalt. Er wordt enerzijds onderzocht of men tevreden is over de uitkomsten. De empirie toont dat er nog een verbeterslag is te slaan wanneer het gaat om de tevredenheid over de uitkomsten. De (fysieke) ontmoetingen leiden niet tot concrete afspraken en dat leidt tot ontevredenheid bij de actoren. Daarnaast bepaalt de mate van inhoudelijke verrijking of er sprake is van goal intertwinement. Sommige respondenten geven aan op bepaalde bieden verrijkt te zijn, terwijl andere aangeven dat de inhoudelijke verrijking vrij beperkt is.

Dit betekent dat de weg naar goal intertwinement nog niet helemaal is afgelegd. Op het moment dat alle actoren inhoudelijk verrijkt worden en tevreden zijn met de uitkomsten dan is er sprake van goal intertwinement. Tot die tijd zit het netwerk in een oplooffase daar naar toe. Ook dit is een groeiproces. Er is onvoldoende sprake van joint image building en goal intertwinement om te kunnen spreken van verhoogd cognitief leren. Dit betekent dat de uitkomsten niet effectief zijn.

6.3 Netwerkmanagement

Netwerkmanagement is erop gericht om interacties en uitkomsten te verbeteren (Klijn, Koppenjan, & Termeer, 1993/5). In de sociaalwetenschappelijke literatuur worden door Klijn, Koppenjan & Termeer (1993/5) twee verschillende typen netwerkmanagement onderscheiden: game management en network structuring. Er is geen sprake van netwerkmanagement. Er vinden wel veranderingen plaats in het netwerk, maar men is niet bewust aan het sturen. Ondanks dat er geen gerichte sturing plaatsvindt, duiden bepaalde acties wel op het onbewust uitvoeren van bepaalde netwerkmanagementstrategieën. Zo worden nieuwe actoren geïntroduceerd en staat kennisdeling centraal. Dit betekent dat een combinatie van game management en network structuring zichtbaar zijn.

6.4 Theoretische verwachting

In dit onderzoek zijn een tweetal theoretische verwachtingen opgesteld om de relaties tussen de drie theoretische concepten te onderzoeken.

6.4.1 TV1: Indien de aard van de samenwerking goed is, is de effectiviteit van de uitkomsten hoog

Uit de empirie wordt duidelijk dat de samenwerking van de aard als positief wordt ervaren, maar toch blijkt dat de uitkomsten niet effectief zijn. De uitkomsten zijn niet effectief omdat niet alle respondenten cognitief geleerd hebben. Dus ondanks dat de aard van de samenwerking als 'prettig' wordt ervaren, heeft dit geen directe invloed op de effectiviteit van de uitkomsten. De aard van de samenwerking is onvoldoende conditie om de effectiviteit te meten. Dus deze theoretische verwachting is onjuist en wordt verworpen.

6.4.2 TV2 & TV3: Netwerkmanagement heeft een positief effect op de aard van de samenwerking en netwerkmanagement heeft een positief effect op de effectiviteit van de uitkomsten

In deze casestudy zijn er geen directe aanwijzingen die duiden op de aanwezigheid van netwerkmanagement. Zoals eerder vermeld vinden er wel veranderingen plaats, maar is er geen sprake van gerichte acties met als doel het netwerk te faciliteren. Omdat het netwerk nu niet effectief opereert en er geen sprake is van netwerkmanagement toont dit hoe belangrijk netwerkmanagement is. De theorie omtrent netwerkmanagement biedt mogelijkheden voor het verhogen van de effectiviteit. Het is aannemelijk dat netwerkmanagement een positieve bijdrage levert aan zowel de aard van de samenwerking als de effectiviteit van de uitkomsten. De theoretische verwachtingen worden noch aangenomen, noch verworpen.

6.5 Probleemstelling

'Hoe kan de *effectiviteit* van de *samenwerking* binnen het Omgevingswet-netwerk verbeterd worden? Welke rol speelt *netwerkmanagement* hierin?'

Voor het bepalen van de effectiviteit van het Omgevingswet-netwerk van de DCMR is allereerst gekeken naar het netwerk zelf. Hoe wordt de aard van de samenwerking door de respondenten omschreven? De theorie omtrent de aard van de samenwerking beschrijft dit aan de hand van drie elementen: vertrouwen, commitment en face-to-face interactie. Deze drie elementen beschrijven de aard van de samenwerking en zijn bepalend voor het gevoel dat men heeft bij de samenwerking. De samenwerking wordt in deze casestudy als prettig ervaren.

De effectiviteit van de uitkomsten wordt in dit onderzoek bepaald door te kijken naar de mate waarin men inhoudelijk geleerd heeft. De resultaten laten zien dat er (nog) geen sprake is van cognitief leren. De twee criteria: joint image building en goal intertwinement verklaren de mate van cognitief leren. In beide gevallen is er geen sprake van (volledig) joint image building of goal intertwinement. Het schort bij de respondenten aan de overeenstemming dat er verschillende percepties bestaan, de inhoudelijke verrijking en de tevredenheid over de uitkomsten. Geconcludeerd kan worden dat de uitkomsten, volgens de bovenstaande criteria, niet effectief zijn. De effectiviteit kan worden verhoogd door de focus te leggen op het overeenkomen van de verschillende percepties, de inhoudelijke verrijking en de tevredenheid over de uitkomsten.

Daarnaast is onderzocht of netwerkmanagement een rol speelt bij de effectiviteit van de uitkomsten. Opvallend aan deze casestudy is dat er wel veranderingen in het netwerk plaatsvinden, maar dat er geen sprake is van sturing. Er is geen sprake van netwerkmanagement. Toch zijn er wel aspecten van de verschillende netwerkmanagementtypen terug te vinden. Zo worden nieuwe actoren aangetrokken en staat kennisdeling centraal. Het introduceren van nieuwe actoren kan ervoor zorgen dat meer kennis naar het netwerk wordt gehaald. Meer kennis heeft als gevolg dat de kans op inhoudelijke verrijking groter wordt. Ook de tevredenheid over de uitkomsten door het interactieproces laat volgens de respondenten te wensen over. Door een juiste mobilisatie van de bronnen kan beter aan de wensen van het netwerk worden voldaan. Daarnaast is het belangrijk dat regels worden gecreëerd en worden nageleefd. Het ontbreken van duidelijke afspraken zorgt ervoor dat de samenwerking structuur mist. Door concrete afspraken te maken wordt er meer duidelijkheid geschept over wat de verwachtingen en doelen zijn van de betrokken actoren. Door de afwezigheid van netwerkmanagement in deze casus en de theorie met betrekking tot de mogelijkheden die netwerkmanagement biedt, is het aannemelijk om te veronderstellen dat netwerkmanagement een positieve bijdrage levert aan de effectiviteit. De aanbevelingen in de volgende paragraaf gaan hier verder op in. Er wordt verwacht dat de effectiviteit vergroot wordt wanneer men gerichte acties uitvoert om het netwerk een bepaalde kant op te sturen.

Kortom, de aard van de samenwerking is niet bepalend voor de effectiviteit van de uitkomsten, maar zegt meer over het gevoel dat men heeft over de samenwerking. De verwachting is dat netwerkmanagement een positieve invloed op de relatie tussen de aard van de samenwerking en de effectiviteit van de uitkomsten aangezien een netwerkmanager kan ingrijpen op vier belangrijke aangrijpingspunten (actoren, bronnen, regels en percepties) en deze kernaspecten leveren een positieve bijdrage aan de effectiviteit of wel de aard van de samenwerking..

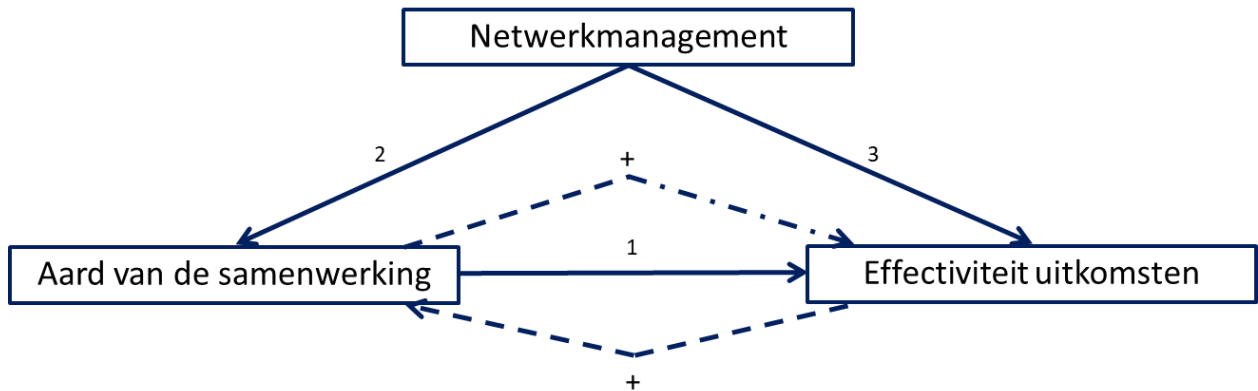
6.6 Aanbevelingen

Aan de hand van de resultaten kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan waar de wetenschap mee vooruit kan en de DCMR in de praktijk haar voordeel mee kan doen. De aanbevelingen zijn er op gericht om de effectiviteit van het Omgevingswet-netwerk te vergroten.

Zoals uit de analyse is gebleken is de huidige samenwerking niet effectief. Dit heeft te maken met het feit dat er geen sprake is van cognitief leren. Er is onvoldoende sprake van inhoudelijke verrijking, een beperkte tevredenheid over de uitkomsten en er is geen overeenstemming over de verschillende percepties. Goed netwerkmanagement maakt het mogelijk om op deze fronten de effectiviteit te verhogen.

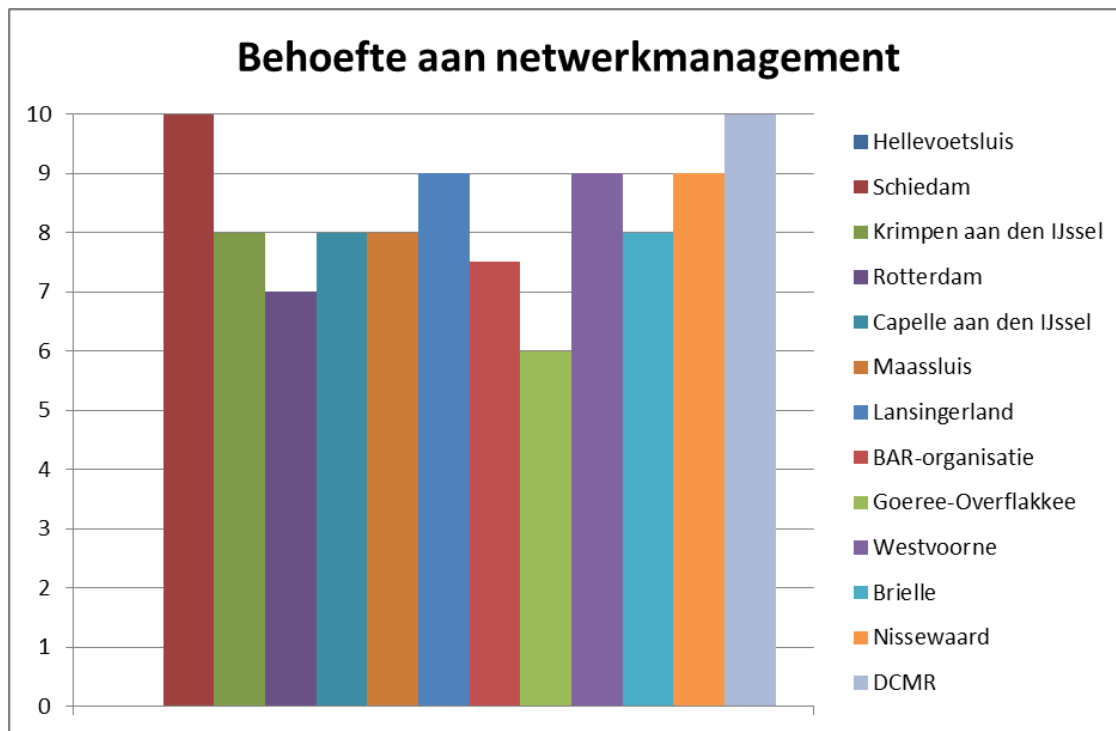
Aanbeveling 1: Ga het netwerk managen!

Onderstaande figuur biedt een schematische weergave van de invloed die netwerkmanagement op het gepresenteerde conceptuele model heeft. Het is aannemelijk dat netwerkmanagement zowel de aard van de samenwerking als de effectiviteit van de uitkomsten verhoogt. Een verhoogde effectiviteit zorgt ervoor dat de kwaliteit van de samenwerking nog prettiger wordt en dankzij de invloed van netwerkmanagement zal de effectiviteit van de uitkomsten op diens beurt weer verhogen. Er ontstaat een positieve feedbackloop.



Figuur 6.2: Netwerkmanagement zorgt voor positieve feedbackloop

De rol van netwerkmanager ligt eigenlijk nog bij niemand. De gemeente Nissewaard heeft het Rijnmond beraad geïnitieerd en is nu gastheer, maar de aanwezigheid van een concrete netwerkmanager ontbreekt. Betekent dit dan dat er ook geen behoefte is aan netwerkmanagement? De respondenten is gevraagd of zij de behoefte aan netwerkmanagement wilden beoordelen. Het volgende figuur laat daar de resultaten van zien.



Figuur 6.2: Behoefte aan netwerkmanagement¹

Goed netwerkmanagement staat stil bij de politiek-bestuurlijke afstemming. Het functioneren van netwerken wordt soms als bedreigend ervaren. Zo ook hier het geval lijkt te zijn. De gemeenten willen niet het idee krijgen dat zij alles uit handen geven, maar het bestaan van netwerken en netwerkmanagement betekent niet dat vertegenwoordigende organen buitenspel staan. Zij maken

¹ De behoefte aan netwerkmanagement wordt door alle respondenten hoog gewaardeerd. Met uitzondering van de gemeente Goeree-Overflakkee. De verklaring voor de lage beoordeling heeft te maken met haar ligging. De gemeente Goeree-Overflakkee is als het ware een eiland en heeft minder te maken met grensoverschrijdende issues. Haar grenzen bestaan uit water, terwijl de andere gemeentelijke grenzen op land zijn.

vaak juist deel uit van het netwerk. Met de bovenstaande constructie kan de DCMR de rol als netwerkmanager op zich nemen en het bestuurlijke gremium de verantwoording geven bij het maken van concrete acties.

Geconcludeerd kan worden dat de behoefte aan netwerkmanagement bestaat. Voor wie of wat is dan een rol als netwerkmanager weggelegd?

Aanbeveling 2: "Vote DCMR for netwerkmanager"

De DCMR zou deze rol voor haar rekening kunnen nemen. De DCMR is op veel verschillende vlakken betrokken bij de complexiteit van de Omgevingswet. De Omgevingswet zal veel veranderen in de fysieke leefomgeving en dat is bij uitstek het gebied waar de DCMR haar kennis en expertise in kwijt kan. De respondenten denken verschillend over de invulling van de rol van netwerkmanager. Het meest dominante denkbeeld is het volgende: De DCMR in de rol als netwerkmanager gesteund door een klein bestuurlijke gremium, bestaande uit drie/vier personen uit de gemeenten.

De coördinerende rol van de DCMR, de bij de DCMR gebundelde kennis en de neutrale (bestuurlijke) rol van de DCMR maakt deze organisatie bij uitstek geschikt om de positie van netwerkmanager te vervullen. Als de DCMR zich wil toeleggen op de rol van netwerkmanager kan zij een combinatie van de netwerkmanagementtypen gebruiken om het netwerk te faciliteren en haar eigen positie te versterken. De DCMR is nu te afwachtend en durft, door de status van "ivorentoren" die zij vroeger had, niet de rol van netwerkmanager op te eisen. Uit de interviews met de respondenten blijkt echter dat de gemeenten hier wel een rol voor de DCMR in zien. De respondenten willen waken voor een organisatie die politiek bestuurlijke beslissingen gaat nemen, terwijl zij daar niet de rechten toe heeft.

Welke acties moeten worden genomen als er iemand of een organisatie is aangesteld om het netwerk te managen?

Aanbeveling 3: Stel de betrokkenheid van 'nieuwe' actoren aan de orde die van belang zijn voor het te realiseren van draagvlak voor de implementatie van doelen. Gedacht kan worden aan actoren uit de wetenschap: input van kennis en validatie van beleidsdoelen en actoren vanuit het bedrijfsleven: input met betrekking tot (economische) haalbaarheid.

De betrokken actoren in het netwerk zijn veelal hetzelfde. De vijftien gemeenten, provincie Zuid-Holland en de uitvoeringsdiensten zijn terugkerende actoren. Bij een aantal gemeenten wordt er een gebrek aan variatie ervaren, terwijl de gedachte van het Rijnmond beraad was dat men elkaar kon opzoeken en nieuwe samenwerkingsverbanden konden ontstaan. Door het betrekken van nieuwe actoren kunnen bestaande vastgeroeste denkbeelden worden doorbroken en kan er ruimte gemaakt worden voor nieuwe innovatieve ideeën. Het betrekken van meerdere actoren kan ervoor zorgen dat de inhoudelijke verrijking toeneemt en daarmee wordt de effectiviteit vergroot. Dit is in lijn met de netwerk constituerende strategie.

Aanbeveling 4: Ga op zoek naar de 'common ground' bij het streven naar joint image building

De actoren in het netwerk bereiken geen overeenstemming wat betreft elkaars percepties/ambities/doelstellingen. De effectiviteit van de samenwerking hangt in belangrijke mate af van de overeenstemming van de verschillende percepties. Het bespreken van de verschillende doelstellingen zorgt ervoor dat er een stip op de horizon wordt aangebracht. Gemeente X wil deze kant op en gemeente Y wil die kant op. Het is niet erg dat de doelstellingen verschillen. De uitruil van doelstellingen maakt het realiseren van 'package deals' mogelijk, maar voorlopig is dit nog nauwelijks aan de orde. Gemeenten opereren vrijwel allemaal apart van elkaar, zonder dat zij enig idee hebben van wat er bij hun collega gemeenten speelt. Netwerkmanagement richt zich op het behalen van een win-win situatie. Niet alle partijen zullen hun doelen behalen, maar package deals kunnen er wel voor zorgen dat zij op andere fronten winst boeken. De effectiviteit zal vergroten op het moment dat de actoren zich meer bewust worden van de doelstellingen van anderen. Een belangrijk onderdeel daarvan is de zoektocht naar 'common ground' (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 126).

Bij de zoektocht naar gemeenschappelijke grond is de uitlijning van percepties cruciaal. Zorg ervoor dat actoren bewust worden van het bestaan van meerdere percepties in het netwerk. Als actoren zich hier niet bewust van zijn kan dit ertoe leiden dat zij de percepties van andere actoren niet meenemen

in overweging en hun eigen perceptie als de enige juiste en gezaghebbende zien. Pas als men op de hoogte is van ieders percepties en mogelijke oplossingsideeën kan men naar de volgende stap om te komen tot overeenstemming van de percepties. Vervolgens kan het zinvol zijn om de betrokkenen te confronteren met de ideeën van andere door andere partijen te betrekken bij de samenwerking om zo na te denken over de formulering van het probleem of de oplossingsrichtingen. Netwerkmanagement kan er vervolgens op gericht zijn om te streven naar een gemeenschappelijke perceptie/visie. Om vanuit die perceptie, als netwerk, het complexe vraagstuk te tackelen en de effectiviteit te vergroten.

Aanbeveling 5: Bereik goal intertwinement door middel van scope optimalisatie.

Scope optimalisatie betekent dat de definitie van een probleemsituatie ruimer moet worden geanalyseerd (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 136). Deze bredere interpretatie biedt ruimte om in te manoeuvreren om zo een oplossing te vinden, waardoor de mogelijkheid tot goal intertwinement geoptimaliseerd wordt. Doordat de scope vergroot wordt, en daarmee het aantal actoren, worden verschillende vraagstukken en doelstellingen bij elkaar gebracht. Nieuwe oplossingsmogelijkheden waardoor het proces als het ware een nieuw momentum krijgt. De scope kan ook te groot worden, waardoor te veel actoren er wat van gaan vinden en dan kom je ook niet verder.

Aanbeveling 6: Faciliteer structuur in de interactie door het maken van concrete afspraken, waardoor de continuïteit van en het draagvlak voor het Omgevingswet-netwerk gewaarborgd blijft.

Daarnaast speelt interactie een heel belangrijke rol. Ondanks dat de actoren aangeven tevreden te zijn met de manier van interactie, biedt dit aspect genoeg kansen. Het gebeurt te weinig dat er tijdens het Rijnmond beraad concrete acties worden afgesproken en daar in een volgend overleg op door wordt geborduurd. Netwerkmanagement moet gericht zijn op de kwaliteit en de transparantie van de interactie. Het moet niet zo zijn dat de interactie tot verspilling van middelen, kennis en energie leidt. De gewenste interactiepatronen moeten goed uitgestippeld worden. Daarnaast kennen actoren voornamelijk bilaterale relaties. Dat wil zeggen: zij interacteren vaak met maar 1 of 2 actoren in het netwerk. Gemeenten hebben ook behoefte aan updates van elkaar. Zij zijn geïnteresseerd in de stand van zaken bij een andere gemeente. Naar alle waarschijnlijkheid zijn er overlappende onderdelen en daar kunnen zij elkaar aanvullen. De DCMR kan hier een faciliterende rol in spelen door de interactie tussen actoren mogelijk te maken. Dit komt overeen met de netwerk constituerings strategie.

Aanbeveling 7: Focus op de inhoudelijke verrijking en het realiseren van overeenstemming aangaande de (verschillende) percepties en doelstellingen.

Uit de empirie blijkt dat de aard van de samenwerking goed is. Advies is dat de DCMR geen extra tijd en moeite steekt in de aard van de samenwerking, maar zich juist focust op de overeenstemming van percepties en de inhoudelijke verrijking.

De aard van de samenwerking dient uiteraard niet verwaarloosd te worden, maar omdat deze als goed wordt ervaren is dit niet het gebied waar de focus op moet liggen. De focus moet juist liggen op die gebieden waar verbetering in zit. Door de focus te (ver)leggen op de overeenstemming van percepties wordt joint image building nagestreefd. Het wordt de DCMR aanbevolen om in kaart te brengen wat alle percepties/ambities/doelstellingen zijn van de verschillende betrokken actoren en deze vervolgens met het netwerk te bespreken. Het doel is niet dat iedereen er vervolgens dezelfde perceptie op na houdt, maar dat men zich bewust is van het bestaan van andere percepties en deze ook accepteert. Daarnaast is er ook een slag te slaan op het gebied van de inhoudelijke verrijking. De actoren geven aan dat wanneer het gaat om het meenemen van kennis en expertise, dat zij niks te klagen hebben bij de DCMR. Maar een groot deel van de respondenten vindt dat het daar niet stopt. De inhoudelijke verrijking gaat nog een stap verder. Een stap die de DCMR niet altijd zet. Het wordt de DCMR aangeraden om pro actiever te acteren. Dat betekent dat de DCMR meer vanuit de gemeenten moet denken, zodat de DCMR sneller ziet wanneer contact gewenst is, aan welke informatie behoefte is, wanneer en op welk niveau de informatie moet worden verspreid. Zeker met de komst van de Omgevingswet wordt er een bredere scoop van actoren verwacht. Daarnaast is het belangrijk dat gemeenten als gelijke worden behandeld. Ondanks dat zij in grootte of financiële bijdrage verschillen, moet de kwaliteit van de geleverde producten bij alle gemeenten goed zijn.

6.7 Discussie

Naast de conclusies wordt in deze paragraaf stilgestaan bij de beperkingen en mogelijke verbeterpunten van het onderzoek. Daarnaast worden suggesties aangedragen voor vervolgonderzoek.

Deze studie behandelt niet alle elementen die de aard van de samenwerking beschrijven. De grote hoeveelheid aan theoretische denkbeelden heeft ervoor gezorgd dat in dit onderzoek de focus ligt op drie elementen. De theorieën omtrent de aard van de samenwerking beschrijven in feite meerdere verschillende elementen. Voorbeelden zijn leiderschap en institutionele inrichting.
Vervolgonderzoek zou meer aandacht kunnen besteden aan andere elementen die de aard van de samenwerking beschrijven.

Ten tweede kon in deze studie helaas niet het gehele concept effectiviteit worden opgenomen. De theorie omtrent effectiviteit is enorm. Vanwege het complexe en ambigue karakter van de casus heeft de onderzoeker een keuze gemaakt aangaande het beoordelen van de effectiviteit. Er is gekozen om de effectiviteit te meten door te kijken naar de mate waarin men geleerd heeft. De theorie maakt onderscheid tussen drie verschillende leerprocessen: cognitief (inhoudelijk), proces (strategisch) en instituties (institutioneel). De onderzoeksperiode van dit onderzoek stond niet toe om alle drie de leerprocessen te onderzoeken. Er is gekozen om uitsluitend te kijken naar het cognitieve leereffect. De keuze om te focussen op het cognitieve leereffect is ontstaan, omdat het in de praktijk belangrijk is dat organisaties inhoudelijk presteren. Het analyseren van het cognitieve leereffect biedt een hogere meerwaarde dan de andere twee leereffecten. Desalniettemin betekent dit wel dat niet alle aspecten van de effectiviteit zijn gemeten.
Vervolgonderzoek is raadzaam om, bij het bepalen van de effectiviteit, mede te kijken naar het proces en de instituties.

Daarnaast moet de lezer rekening houden met het feit dat de studie gebaseerd is op de meningen van één persoon per organisatie. De opvattingen van dergelijk persoon zullen niet altijd representatief zijn voor de hele organisatie. Ondanks dat er naar de (subjectieve) meningen van één persoon per organisatie is gevraagd, zijn de respondenten wel zorgvuldig geselecteerd. De respondenten zijn door hun organisaties naar voren geschoven om hun gemeente of organisatie Omgevingswet-proof te maken. Door de programmamanagers van de Omgevingswet te interviewen is getracht met mensen te spreken die het dichtst op het probleem zitten en het meest met de inhoud en processen te maken hebben.
Vervolgonderzoek wordt aangeraden om een breder aantal personen te spreken om de geloofwaardigheid van de onderzoeksresultaten te verhogen.

Tevens moet opgemerkt worden dat de samenwerking aangaande de Omgevingswet zich nog in een pril stadium bevindt. Dit heeft ertoe geleid dat niet het beoogde aantal respondenten deel heeft kunnen nemen aan het onderzoek. De gemeente Vlaardingen heeft nog geen programmamanager Omgevingswet aangesteld en is daarom niet meegenomen in het onderzoek. Daarnaast heeft de provincie Zuid-Holland helaas geen gehoor gegeven om deel te nemen aan het onderzoek, hoewel zij toch een belangrijke rol spelen in het netwerk. Ook niet iedere respondent is in staat gebleken om op alle vragen antwoord te geven. Input van alle betrokken in het netwerk is van belang om tot een helder en evenwichtig inzicht te komen.
Periodiek vervolgonderzoek zou zich kunnen toeleggen op de ontwikkeling van de effectiviteit van het Omgevingswet-netwerk en het draagvlak voor de activiteiten.

Dit onderzoek draagt bij aan de bestaande theorie, in die zin, dat dit onderzoek inzicht biedt in de kortzichtigheid van de theorie omtrent de aard van de samenwerking. Een goede aard van de samenwerking betekent niet direct dat de uitkomsten ook effectief zijn. Daarnaast benadrukt dit onderzoek het belang van netwerkmanagement.

Bibliografie

- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 543-571.
- Bardach, E. (1998). *Getting agencies to work together*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Berg, B. L. (2009). *Qualitative Research Methods*. Boston: Pearson Education, Inc.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Bosker, A. (2017, Juni 27). Gemeente Krimpen aan den IJssel. (M. Asselbergs, Interviewer)
- Bryson, J., Crosby, B., & Stone, M. (2006). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review*, 647-663.
- Burger, J., Gochfeld, M., Powers, C., Waishwell, L., Warren, C., & Goldstein, B. (2001). Science, policy, stakeholders and fish consumption advisories. *Environmental Management*, 501-514.
- CBS. (2017). *Inwoners aantal per gemeente*. Den Haag: CBS.
- Connick, S., & Innes, J. (2003). Outcomes of collaborative water policy making: Applying complexity thinking to evaluation. *Journal of Environmental Planning and Management*, 177-197.
- Daniels, S., & Walker, G. (2001). *Working through environmental conflict: The collaborative learning approach*. Westport, CT: Praeger.
- DCMR. (2017). *Dynamische Programma*. Schiedam: DCMR.
- de Prez, R. (2017, Juli 13). Gemeente Lansingerland. (M. Asselbergs, Interviewer)
- den Braber, J. (2017, Juli 17). Gemeente Goeree-Overflakkee. (M. Asselbergs, Interviewer)
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1-30.
- English, M. (2000). Who are the stakeholders in environmental risk decisions? *Risk: Health, Safety & Environment*, 243-254.
- Foster-Fishman, P., Berkowitz, S., Lounsbury, D., Jacobson, S., & Allen, N. (2001). Building Collaborative Capacity in Community Coalitions: A Review and Integrative Framework. *American Journal of Community Psychology*, 241-261.
- Freeman, J. (2011). Collaborative Governance in the Administrative State. *UCLA Law Review*, 1-77.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66-75.
- Futrell, R. (2003). Technical adversarialism and participatory collaboration in the U.S. chemical weapons disposal program. *Science, Technology, & Human Values*, 451-482.
- Heijkoop, A. (2017, Augustus 2). Gemeente Brielle. (M. Asselbergs, Interviewer)
- Human, S., & Provan, K. (2011). Legitimacy Building in the Evolution of Small-Firm Multilateral Networks: A comparative Study of Success and Demise. *Administrative Science Quarterly*, 327-265.
- Huxham, C. (2003). Theorizing collaboration practice. *Public Management Review*, 401-423.

- Innes, J., & Booher, D. (1999). Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning. *Journal of the American Planning Association*, 412-423.
- Jones, C., Hesterly, W., & Borgatti, S. (1997). A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. *Academy of Management Review*, 911-945.
- Kersbergen, K. v., & Waarden, F. v. (2004). 'Governance' as a bridge between disciplines. *European Journal of Political Research*, 143-171.
- Kickert, W., Klijn, E., & Koppenjan, J. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: Sage Publications.
- Klijn, E., Koppenjan, J., & Termeer, K. (1993/5). Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks. *Public Administration*, 437-454.
- Klijn, E.-H. K., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010). Trust in Governance Networks: Its Impacts on Outcomes. *Administration & Society*, 193-221.
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. Abingdon: Routledge.
- Klijn, E.-H., & Skelcher, C. (2008). Democracy and governance networks: compatible or not? *Public Administration*, 587-608.
- Klijn, E.-H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The Impact of Network Management on Outcomes in Governance Networks. *Public Administration*, 1063-1082.
- Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge: Taylor & Francis Group.
- Koppenjan, J., de Bruijn, J., & Kickert, W. (1993). *Netwerkmanagement in het Openbaar Bestuur*. Den Haag: WGA.
- Milward, H., & Provan, K. (2003). Managing Networks effectively. *School of Public Administration and Policy*, 1-21.
- Ministerie BZK. (2016). *Geïndexeerde bedragen burgemeesters*. Den Haag: DGBK/Directie Arbeidszaken Publieke Sector.
- Mintzberg, H. (1978). Patterns in strategy formation. *Management Science*, 934-948.
- Newman, J., Barnes, M., Sullivan, H., & Knops, A. (2004). Public participation and collaborative governance. *Journal of Social Policy*, 203-223.
- O'Leary, R., & Blomgren Bingham, L. (2009). *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Ostrom, E. (2015). *Governing the commons*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Provan, K., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 229-252.
- Provan, K., & Kenis, P. (2008). Het-netwerk-governance-perspectief. *Business Performance Management*, 296-312.
- Provan, K., & Milward, H. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public sector organizational networks. *Public Administration Review*, 414-423.
- Rensen, H., & Hartog, F. (2017, Augustus 3). Gemeente Nissewaard. (M. Asselbergs, Interviewer)

- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Philadelphia, US: Open University Press.
- Schneider, M., Scholz, J., Lubell, M., Mindruta, D., & Edwardsen, M. (2003). Building consensual institutions: Networks and the National Estuary Program. *American Journal of Political Science*, 143-158.
- Sirianni, C. (2009). *Investing in democracy engaging citizens in collaborative governance*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Solle, H.-J. (2017, Juli 18). Gemeente Westvoorne. (M. Asselbergs, Interviewer)
- Sorensen, E., & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 195-218.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *Blackwell Publishers*, 17-28.
- Susskind, L., & Cruikshank, J. (1987). *Breaking the impasse: Consensual approaches to resolving public disputes*. New York: Basic Books.
- Teisman, G. (1992). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: Vuga.
- Teisman, G., & Klijn, E.-H. (2008). Complexity Theory and Public Management. *Public Management Review*, 287-297.
- Thé, R. (2017). *Deskundigenadvies*. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
- Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F., & Nasi, G. (2010). Network literature about determinants of network effectiveness. *Public Administration*, 528-550.
- Van de Graaf, H., & Hoppe, R. (1998). *Beleid en politiek*. Coutinho.
- van Delden, P. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening*. Delft/Zutphen: Eburon.
- Van Der Meer, F., & Edelenbos, J. (2006). Evaluation in multi-actor policy processes: accountability, learning and co-operation. *Evaluation*, 1-37.
- van Riel, T. (2017, Juni 29). Gemeente Rotterdam. (M. Asselbergs, Interviewer)
- van Wijk, F., & Bruinsma, B. (2017, Juni 21). Gemeente Hellevoetsluis. (M. Asselbergs, Interviewer)
- Verkerk, T., & Weeder, E. (2017, Juli 6). Gemeente Capelle aan den IJssel. (M. Asselbergs, Interviewer)
- Verstoep, P., & Koene, H. (2017, Juli 11). Gemeente Maassluis. (M. Asselbergs, Interviewer)
- Verzijl, A., & Sirre, C. (2017, Juni 21). Gemeente Schiedam. (M. Asselbergs, Interviewer)
- Vorstelman, M. (2017, Juli 14). BAR-organisatie. (M. Asselbergs, Interviewer)

Bijlagenoverzicht

1 Vragenlijst

2 Codeerschema

3 Figuren

Bijlage 1: Vragenlijst

Algemeen

1. Zou u kunnen toelichten wat uw rol als programmamanager Omgevingswet betekent?
2. Hoe groot is het team waarmee u bezig bent met de Omgevingswet?
3. Welke invloed heeft de Omgevingswet op uw gemeente/provincie?
4. Hoe ziet u de rol van uw gemeente/provincie in relatie tot de aankomende Omgevingswet?
5. Slaagt u er momenteel in deze rol te vervullen? *Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?
6. Welke rol is volgens u weggelegd voor de DCMR met betrekking tot de komst van de Omgevingswet?
7. Vervult de DCMR deze rol volgens momenteel? * Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?

Samenwerking

8. Hoe zou u de samenwerking omschrijven?
9. Is er sprake van consensus / water bij de wijn doen in de samenwerking?
10. Hoe effectief vindt u deze samenwerking?
11. Wat zijn tot nu toe de resultaten geweest?
12. Hoe worden de resultaten geëvalueerd?
13. Verwacht u dat de resultaten zouden verbeteren indien de samenwerking anders zou zijn?

Beoordelen

* Graag bij onderstaande vragen ook een toelichten geven waarom een dergelijk cijfer gegeven wordt.

14. Hoe zou u het vertrouwen beschrijven?
15. Hoe vindt u de betrokkenheid bij de samenwerking?
16. Hoe is de frequentie van interactie en in welke vorm vindt dit meestal plaats?
17. Biedt het netwerk (voldoende) inzicht in hoe problemen opgelost kunnen worden/mee om gegaan zou moeten worden?
18. Kunt u uw algemene tevredenheid becijferen? (Denk aan gewenste uitkomsten, (interactie)proces, etc.)
19. Is er behoefte aan netwerkmanagement en waarom wel/niet?
→ (Persoon of organisatie die netwerk onderhouden, verbeteringen in het netwerk implementeren, nieuwe ontwikkelingen bijhouden en men hierover informeren)
20. Wie zou hier een leidinggevende/coördinerende rol kunnen invullen?
21. Kunt u de effectiviteit van de samenwerking beoordelen? En waar meet u dit dan aan?

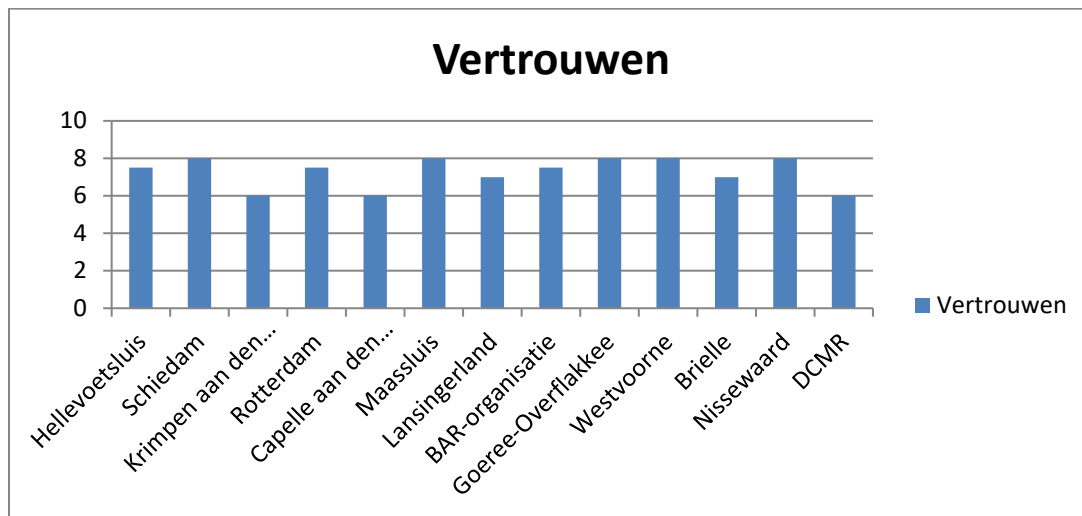
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Vertrouwen										
Commitment										
Interactie										
Inhoudelijke verrijking										
Tevredenheid										
Behoeftte aan netwerk- management										
Effectiviteit										

Bijlage 2: Codeerschema

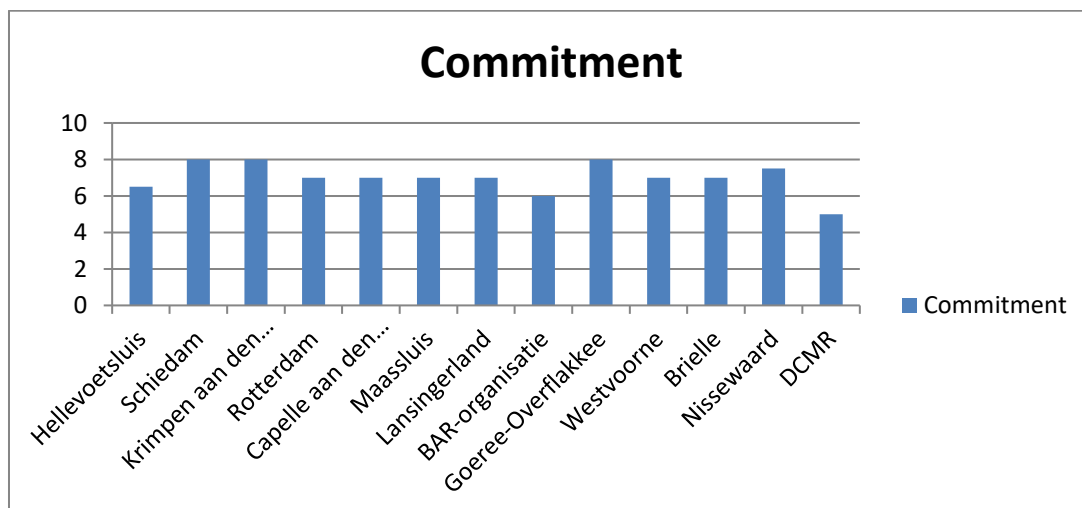
Hoofdcode	Deelcode	Label	Waarde	
1 Aard samenwerking	1.1 Vertrouwen	1.1.1 Betrouwbaarheid	1.1.1.1 Hoog 1.1.1.2 Gemiddeld 1.1.1.3 Laag	
		1.1.2 Bekwaamheid	1.1.3.1 Hoog 1.1.3.2 Gemiddeld 1.1.3.3 Laag	
		1.1.3 Overige	1.1.7.1 Hoog 1.1.7.2 Gemiddeld 1.1.7.3 Laag	
	1.2 Commitment	1.2.1 Betrokkenheid	1.2.1.1 Hoog 1.2.1.2 Gemiddeld 1.2.1.3 Laag	
		1.2.2 Belang	1.2.2.1 Hoog 1.2.2.2 Gemiddeld 1.2.2.3 Laag	
		1.2.3 Interesse	1.2.3.1 Altijd 1.2.3.2 Meestal 1.2.3.3 Soms 1.2.3.4 Zelden 1.2.3.5 Nooit	
		1.2.4 Overige	1.2.6.1 Hoog 1.2.6.2 Gemiddeld 1.2.6.3 Laag	
	1.3 Face-to-face interactie	1.3.1 Frequentie	1.3.1.1 Vaak 1.3.1.2 Gemiddeld 1.3.1.3 Weinig	
		1.3.2 Kwaliteit	1.3.2.1 Hoog 1.3.2.2 Gemiddeld 1.3.2.3 Laag	
		1.3.3 Overige	1.3.3.1 Hoog 1.3.3.2 Gemiddeld 1.3.3.3 Laag	
	2 Effectieve uitkomsten	2.1 Cognitief leren	2.1.1 Inzicht in de aard van het probleem	2.1.1.1 Toename 2.1.1.2 Stabiel 2.1.1.3 Vermindering
			2.1.2 Overeenstemming probleemdefinitie	2.1.2.1 Wel 2.1.2.2 Redelijk 2.1.2.3 Niet
			2.1.3 Gezaghebbendheid van kennis	2.1.3.1 Toename 2.1.3.2 Stabiel 2.1.3.3 Vermindering
			2.1.4 Inhoudelijke verrijking	2.1.4.1 Toename 2.1.4.2 Stabiel 2.1.4.3 Vermindering
			2.1.5 Tevredenheid (tussentijdse) uitkomsten	2.1.5.1 Toename 2.1.5.2 Stabiel 2.1.5.3 Vermindering
2.1.6 Overige			2.1.8.1 Hoog 2.1.8.2 Gemiddeld 2.1.8.3 Laag	
3 Netwerkmanagement	3.1 Game management	3.1.1 Stimuleren/blokken relaties	3.1.1.1 Selectief 3.1.1.2 Iedereen	

	3.1.2 Mobiliseren middelen	3.1.2.1 Vaak 3.1.2.2 Gemiddeld 3.1.2.3 Weinig
	3.1.3 Anticiperen op regels	3.1.3.1 Vaak 3.1.3.2 Gemiddeld 3.1.3.3 Weinig
	3.1.4 Compromissen sluiten	3.1.4.1 Vaak 3.1.4.2 Gemiddeld 3.1.4.3 Weinig
	3.1.5 Overige	3.1.5.1 Vaak 3.1.5.2 Gemiddeld 3.1.5.3 Weinig
3.2 Network structuring	3.2.1 Veranderen relaties	3.2.1.1 Vaak 3.2.1.2 Gemiddeld 3.2.1.3 Weinig
	3.2.2 Veranderen distributie van middelen	3.2.2.1 Vaak 3.2.2.2 Gemiddeld 3.2.2.3 Weinig
	3.2.3 Veranderen van regels	3.2.3.1 Vaak 3.2.3.2 Gemiddeld 3.2.3.3 Weinig
	3.2.4 Veranderen normen en waarden en percepties	3.2.4.1 Vaak 3.2.4.2 Gemiddeld 3.2.4.3 Weinig
	3.2.5 Overige	3.2.5.1 Vaak 3.2.5.2 Gemiddeld 3.2.5.3 Weinig

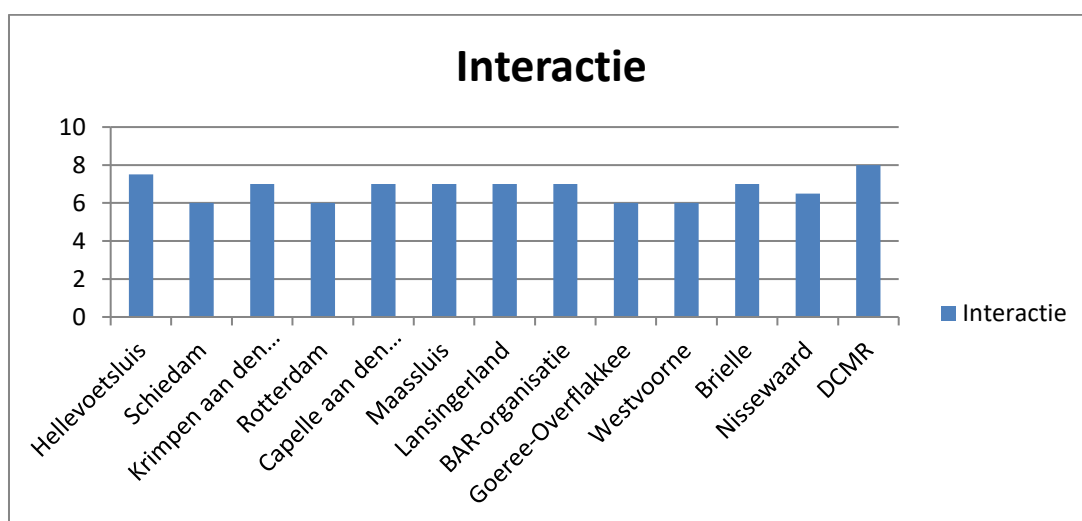
Bijlage 3: Figuren



Figuur 5.1: Mate van vertrouwen beoordeeld door de respondenten



Figuur 5.2: Mate van commitment beoordeeld door de respondenten



Figuur 5.3: Mate van interactie beoordeeld door de respondenten