

Netwerken om samen te werken

De intergemeentelijke samenwerking binnen de regio Zuid-Holland-Zuid

Docent: dr. P. Marks
Student: Robin van Genderen, 452360
Vak: 4.3 Scriptie master GMCS
Datum: 05-08-2020
Woorden: 19470

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Probleemstelling	6
1.3 Relevantie.....	7
1.3.1 Maatschappelijke relevantie	7
1.3.2 Wetenschappelijke relevantie.....	7
1.4 Leeswijzer.....	7
2. Sturingsbenaderingen, complexiteit en samenwerking	8
2.1 Sturingsbenadering	8
2.1.1 Een government-benadering	8
2.1.2 Een new public management-benadering.....	9
2.1.3 Een netwerk-governance-benadering.....	9
2.2 Complexiteit	10
2.2.1 Instituties.....	11
2.2.2 Padafhankelijkheid	12
2.2.3 Choice.....	12
2.3 Vertrouwen	12
2.4 Samenwerking	13
2.5 Theoretische verwachtingen	14
3. Methoden en technieken	16
3.1 Operationalisering centrale concepten.....	16
3.2 Aard van het onderzoek	17
3.3 Dataverzameling.....	18
3.4 Analyse-methode.....	19
4. De intergemeentelijke samenwerking binnen de regio Zuid-Holland-Zuid	20
4.1 Netwerkmanagementstrategieën binnen de regio	22
4.1.1 Netwerkmanagementstrategieën op de schaal van Zuid-Holland-Zuid	22
4.1.2 Tussentijdse conclusie: netwerkmanagementstrategieën binnen de regio	26

4.2 Complexiteit binnen de regio	27
4.2.1 De rol van instituties binnen de regio	27
4.2.2 Padafhankelijkheid binnen de regio.....	29
4.2.3 Strategische complexiteit binnen de regio	30
4.2.4 Tussentijdse conclusie: complexiteit binnen de regio	32
4.3 Vertrouwen binnen de regio	33
4.3.1 Positieve intenties	33
4.3.2 Voordeel van de twijfel	34
4.3.3 Betrouwbaarheid	35
4.3.4 Tussentijdse conclusie: vertrouwen binnen de regio	35
4.4 Samenwerking binnen de regio.....	36
4.4.1 Collaboratie	36
4.4.2 Bestuurskracht	37
4.4.3 Beleidsintegratie	39
4.4.4 Tussentijdse conclusie: samenwerking binnen de regio.....	40
4.5 Analytische slotconclusie	40
5. Conclusie, aanbevelingen en discussie.....	43
5.1 Conclusie	43
5.2 Aanbevelingen.....	44
5.3 Discussie	45
5.3.1 Reflectie op de methode.....	45
5.3.2 Reflectie op de praktijk	46
5.3.3 Reflectie op de theorie.....	46
Literatuurlijst	48
Bijlage I - Topiclijst	51

Voorwoord

In november 2019 ben ik op zoek gegaan naar een bestuurskundig onderwerp voor een afstudeerscriptie. Maandag 9 december 2019 is in samenwerking met de gemeentesecretaris van de gemeente Hoeksche Waard een onderzoeksvraag geformuleerd. De onderzoeksvraag die centraal staat, is wat de invloed is van netwerkmanagementstrategieën op samenwerking tussen de gemeente Hoeksche Waard en de regio Zuid-Holland-Zuid. Gedurende het onderzoek verbreedde de scope zich tot de intergemeentelijke samenwerking in de regio. Dank gaat uit naar de gemeentesecretaris van de gemeente Hoeksche Waard, Barbera Silvis. Dank voor de bereidheid om samen na te denken over een onderzoeksvraag en voor de ruimte die je gaf om het onderzoek binnen de regio uit te voeren. Dank gaat ook uit naar het bestuurssecretariaat van de gemeente Hoeksche Waard dat me heeft geholpen om interviews te plannen. Ook een woord van dank richting mijn begeleider, Peter Marks: dank voor de scherpte die je aanbracht in het schrijven van de scriptie door het stellen van vragen en voor de inhoudelijke begeleiding. Mede dankzij jouw begeleiding ligt er een resultaat waar ik trots op ben. Ten slotte een dankwoord aan alle respondenten. Dank voor jullie tijd en de gesprekken die we met elkaar hebben gevoerd. Ik heb genoten van de interessante en leerzame gesprekken.

Samenvatting

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is wat de invloed is van netwerkmanagementstrategieën binnen de regio Zuid-Holland-Zuid op de samenwerking tussen de gemeente Hoeksche Waard en de regio Zuid-Holland-Zuid. De regio Zuid-Holland-Zuid biedt gezien de verschillende gemeenschappelijke regelingen, zoals de Dienst Gezondheid & Jeugd (DG&J), de Drechtsteden (GRD), de Omgevingsdienst (OZHZ) en de Veiligheidsregio (VRZHZ), een interessant onderzoeksveld om enkele vooronderstellingen voortkomend uit de literatuur te toetsen. Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van 27 interviews.

Uit het onderzoek blijkt dat netwerkmanagementstrategieën binnen de regio Zuid-Holland-Zuid van invloed zijn op de samenwerking tussen de gemeente Hoeksche Waard en de regio Zuid-Holland-Zuid. Meer netwerkmanagementstrategieën blijken doorgaans te leiden tot meer samenwerking. Binnen formele structuren, zoals de genoemde gemeenschappelijke regelingen, worden meer netwerkmanagementstrategieën ondernomen. Men zoekt onder meer veel vaker het contact binnen dan buiten de formele structuren in de regio. Dit leidt doorgaans tot een in mindere of meerdere mate van intensieve samenwerking. Hieruit blijkt niet alleen dat netwerkmanagementactiviteiten invloed hebben op de samenwerking, maar ook dat formele structuren van invloed zijn op de relatie tussen netwerkmanagementstrategieën en samenwerking. Formele structuren scheppen condities om meer samen te werken en beter netwerkmanagementstrategieën uit te voeren. Binnen formele structuren weet men elkaar goed te vinden, maar het maken van contact van binnen naar buiten en van buiten naar binnen blijkt soms te worden belemmerd door formele structuren.

Tevens blijkt vertrouwen van invloed op de relatie tussen netwerkmanagementstrategieën en samenwerking. Vertrouwen kan de invloed van netwerkmanagementstrategieën op samenwerking versterken. Netwerkmanagementstrategieën, zoals het maken van contact, vergroot het onderlinge vertrouwen en vervolgens is men geneigd om meer samen te werken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de burgemeesterskring waar men elkaar met grote regelmaat spreekt, men elkaar kent en vertrouwt en geneigd is om samen te werken.

Ten slotte blijkt complexiteit van invloed op de relatie tussen netwerkmanagementstrategieën en samenwerking. Complexiteit kan het effect van netwerkmanagementstrategieën (deels) teniet doen. Complexiteit komt ten eerste tot uiting in uiteenlopende instituties tussen gemeenten, zoals verschillende waarden, normen, (politieke) oriëntatie en activiteiten. Instituties verschillen soms dusdanig dat het ondernemen van netwerkmanagementstrategieën, zoals het zoeken naar gemeenschappelijke delers en belangen, wordt bemoeilijkt. Ten tweede komt complexiteit tot uiting in padafhankelijkheid, dat blijkt uit de doorwerking van keuzen uit het verleden in het heden. Padafhankelijkheid komt onder meer tot uiting in bestaande relaties tussen bestuurders en (top)ambtenaren en samenwerkingsverbanden, zoals de GRD. Dit belemmert soms het ondernemen van netwerkmanagementstrategieën, zoals het leggen van nieuwe verbindingen en uiteindelijk nieuwe samenwerkingscoalities. Ten slotte komt complexiteit tot uiting in choice, dat blijkt uit gemeenten die elkaars soms verrassen in het maken van keuzen. Verrassingen zijn soms het gevolg van een cultuur waar men zich niet altijd even transparant uitspreekt, waardoor het handelen van elkaar als onzeker en onvoorspelbaar wordt gepercipieerd. Onzekerheid en onvoorspelbaarheid in het handelen bemoeilijken het ondernemen van netwerkmanagementstrategieën. Tevens verzwakt complexiteit vertrouwen. Onzekerheid en onvoorspelbaarheid door een cultuur waar men zich niet altijd even transparant uitspreekt en men elkaar daarom soms verrast, zorgt voor een afname van vertrouwen.

Aan de hand van bovenstaande bevindingen en de gebruikte theorie zijn tot slot enkele aanbevelingen geformuleerd om de intergemeentelijke samenwerking in de regio verder te brengen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 januari 2019 is de gemeente Hoeksche Waard ontstaan uit een fusie tussen vijf voormalige gemeenten, namelijk Strijen, Oud-Beijerland, Binnenmaas, Cromstrijen en Korendijk. De voorgeschiedenis van het fusietraject gaat terug naar 2004 toen de provincie Zuid-Holland een herindeling voorstelde (Gemeente Hoeksche Waard, 2018). Dit voorstel is afgewezen, omdat er vanuit inwoners veel weerstand bleek en er onvoldoende draagvlak was voor een herindeling. Wel is een commissie opgericht die zich bezig ging houden met vraagstukken die de gemeentegrenzen overschreden. In 2010 is de commissie verder geïnstitutionaliseerd middels het opstellen van de gemeenschappelijke regeling Samenwerkingsorgaan Hoeksche Waard (SOHW). De SOHW moet onder meer zorgen voor coördinatie en overleg tussen de voormalige gemeenten en de samenwerking bevorderen met gemeenten buiten de Hoeksche Waard. Een grensoverschrijdende aanpak is nodig, omdat de vraagstukken waarmee publieke organisaties worden geconfronteerd steeds complexer van aard zijn (Head & Alford, 2013). Dit komt bijvoorbeeld door het toegenomen takenpakket van gemeenten, zoals de zorgtaken binnen het sociaal domein (Van den Dool & Schaap, 2014). Opgaven houden zich niet aan institutionele grenzen en overstijgen daarmee gemeentegrenzen en daarom is samenwerking tussen gemeenten nodig bij het realiseren van een effectieve aanpak (Roloff, 2007).

Het doel van de SOHW is zowel het bevorderen van de samenwerking tussen de voormalige gemeenten binnen de Hoeksche Waard als de samenwerking met overheden daarbuiten (Gemeente Strijen, 2010). In 2014 is in opdracht van de vijf burgemeesters van de voormalige gemeenten een onderzoek opgezet om te verkennen of een intensivering van de samenwerking of een herindeling mogelijk was. Dit ligt in lijn met de nog steeds gaande discussie en zoektocht naar bestuurskracht in verband met het steeds complexere takenpakket van gemeenten (Van den Dool & Schaap, 2014). Er wordt gezocht naar hoe men maatschappelijke vraagstukken effectief en daadkrachtig kan oplossen. De verschillende gemeenteraden verschilden in hun opvatting ten aanzien van de herindeling. Uiteindelijk heeft de provincie een herindeling voorgesteld en dit voorstel is overgenomen door de Tweede en Eerste Kamer. Het doel van de herindeling is dat de opbrengst ook zoveel mogelijk bruikbaar wordt gemaakt voor een versterkte regionale, intergemeentelijke samenwerking (Werkgroep visie, 2018).

De SOHW is met de fusie van de voormalige gemeenten opgeheven en is omgevormd tot het team strategie. Het team houdt zich onder meer bezig met de vijf strategische opgaven waarvoor de gemeente Hoeksche Waard zich geplaatst weet. De vijf opgaven zijn duurzaamheid, economie (onderwijs en arbeidsmarkt), inclusieve samenleving (sociaal domein), mobiliteit en wonen (Gemeente Hoeksche Waard, 2018). Het team strategie is belast met het stimuleren, initiëren en regisseren van regionale positionering. Een passende manier van werken wordt als opgavegericht, netwerkend, dorpsgericht en dienstverlenend gezien met een externe focus.

Een opgave wordt door de gemeente Hoeksche Waard gedefinieerd als een onderwerp dat integraal, strategisch, complex en multidisciplinair is en verhoogde politiek-bestuurlijke aandacht heeft (Gemeente Hoeksche Waard, 2018). Deze onderwerpen kunnen worden getypeerd als grensoverschrijdend en vragen om een netwerk-governance- en *multi-stakeholder*-benadering om regionale intergemeentelijke samenwerking rondom de opgaven te realiseren (Van den Dool & Schaap, 2014; Roloff, 2007). De opgaven zijn uitgewerkt in programma's en zijn gericht op het nastreven van meerdere samenhangende doelen en strategieën die met partners worden gerealiseerd (Werkgroep visie,

2018). Ook in de besturingsfilosofie van de gemeente Hoeksche Waard wordt onderkend dat integraal werken nodig is om te kunnen inspelen op wat er buiten speelt (Gemeente Hoeksche Waard, 2018).

Dit onderzoek is gericht op de samenwerking tussen de gemeente Hoeksche Waard en de andere gemeenten die behoren tot de regio Zuid-Holland-Zuid rondom de opgaven duurzaamheid, economie, sociaal domein, mobiliteit en wonen. De regio bestaat uit 10 gemeenten, namelijk de 7 Drechtsteden-gemeenten en de flankgemeenten Gorinchem, Hoeksche Waard en Molenlanden. De regio vormt een complex netwerk van verschillende systemen (gemeenten en samenwerkingsverbanden) die met elkaar interacteren. Uit deze interactie komen telkens nieuwe en op voorhand vaak onvoorspelbare en onzekere uitkomsten voort (Gerrits, 2012). Complexiteit kan samenwerking hinderen. De wens is om integraal te werken met de regio Zuid-Holland-Zuid waarbij vertrouwen als basis wordt gezien voor de samenwerking. Vertrouwen blijkt dikwijls lastig te realiseren, omdat er vaak sprake lijkt van vooringenomen wantrouwen tussen overheden (de Koster, 2019). Het is zaak om verbindingen te maken, omdat met name binnen de intergemeentelijke context verbindingen nodig zijn om opgaven verder te brengen. Vanuit de verbinding kunnen zaken worden afgestemd. Afstemming wordt ook wel getypeerd als beleidsintegratie en is nodig om uitvoeringskracht in de samenwerking tussen overheden te realiseren (Candel & Biesbroek, 2016; de Koster, 2019). Beleidsintegratie kost tijd en energie. Tevens is de wens uitgesproken om netwerkend te opereren. Dit is ambitieus, omdat het realiseren van een effectief netwerk een adaptief proces is en samenwerking vraagt. Deze werkwijze is tijdsintensief (Janssen & Van der Voort, 2016). De basis van een netwerkende wijze van werken vraagt om wederkerigheid. Daarbij is het van belang dat er wordt gewerkt aan wederzijds vertrouwen (Ansell & Gash, 2007).

De gemeente Hoeksche Waard bestaat nu anderhalf jaar en is vol ambitie. Deze ambities bouwen voort op de geschiedenis, zoals de SOHW en de herindeling. In dit onderzoek wordt gekeken naar hoe deze ambities in de praktijk worden gebracht. Er wordt onderzocht hoe de netwerk-governance-benadering en bijbehorende strategieën (de netwerkende wijze van werken) binnen de regio wordt gehanteerd. Tevens wordt de samenwerking, zoals de mate van beleidsintegratie, met de regio Zuid-Holland-Zuid onderzocht.

1.2 Probleemstelling

De genoemde opgaven zijn complex, omdat de opgaven grensoverschrijdend zijn en meerdere actoren hiermee geconfronteerd worden; daarom is samenwerking nodig bij de aanpak (Candel & Biesbroek, 2016; Janssen & Van der Voort, 2016; Roloff, 2007). In dit onderzoek wordt gekeken naar de samenwerking tussen de gemeente Hoeksche Waard en de regio Zuid-Holland-Zuid. Daarbij ligt de nadruk op de wijze waarop gemeenten samenwerking proberen te realiseren door middel van netwerkmanagementstrategieën en daadwerkelijk samenwerken teneinde complexe opgaven verder te brengen. Dit leidt tot de volgende hoofd- en deelvragen:

Wat is de invloed van netwerkmanagementstrategieën binnen de regio Zuid-Holland-Zuid op de samenwerking tussen de gemeente Hoeksche Waard en de regio Zuid-Holland-Zuid?

- a. *Wat wordt verstaan onder een netwerk-governance-benadering met bijbehorende strategieën?*
- b. *Wat wordt verstaan onder samenwerking op intergemeentelijke schaal?*
- c. *Welke netwerkmanagementstrategieën worden gehanteerd binnen de regio Zuid-Holland-Zuid?*
- d. *Hoe wordt er samengewerkt binnen de regio Zuid-Holland-Zuid?*

- e. *Wat is de relatie tussen netwerkmanagementstrategieën en samenwerking binnen de regio Zuid-Holland-Zuid?*
- f. *Welke aanbevelingen vloeien voort uit de analyse van de wijze waarop netwerkmanagementstrategieën worden ondernomen binnen de regio Zuid-Holland-Zuid om de samenwerking tussen de gemeente Hoeksche Waard en de regio Zuid-Holland-Zuid verder te brengen?*

Het doel van het onderzoek is aanbevelingen te geven aan de gemeente Hoeksche Waard om de samenwerking met de regio Zuid-Holland-Zuid verder te brengen. Om aanbevelingen te kunnen doen zal middels interviews onderzocht worden wat de invloed is van netwerkmanagementstrategieën binnen de regio Zuid-Holland-Zuid op de samenwerking tussen de gemeente Hoeksche Waard en de regio Zuid-Holland-Zuid.

1.3 Relevantie

De relevantie van dit onderzoek valt uiteen in een wetenschappelijke en een maatschappelijke relevantie.

1.3.1 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is het verbeteren van de samenwerking tussen de gemeente Hoeksche Waard en de regio Zuid-Holland-Zuid om zo beter te kunnen inspelen op de verschillende grensoverschrijdende, complexe opgaven van de gemeente Hoeksche Waard en de regio Zuid-Holland-Zuid.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

In de intergemeentelijke context en schaal waarbinnen dit onderzoek gaat plaatsvinden is nog weinig onderzoek gedaan naar de invloed van netwerkmanagementstrategieën op samenwerking en de rol die complexiteit speelt in deze relatie. Er is veel onderzoek gedaan bij grotere gemeenten met behulp van enquêtes. Dit onderzoek zal op relatief kleine schaal worden uitgevoerd en is gebaseerd op interviews. Dit zal waarschijnlijk leiden tot andere inzichten. De respondentengroep is daarbij uniek, omdat de groep enkel bestaat uit bestuurders en topambtenaren. Het onderzoeksgebied is tevens uniek, omdat het gevormd wordt door drie gemeenschappelijke regelingen waar de tien gemeenten in samenwerken en de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden waar de flankgemeenten Gorinchem, Moltenlanden en Hoeksche Waard niet toe behoren. Dit kan een grote rol spelen in de dynamiek van samenwerking binnen de regio.

1.4 Leeswijzer

Eerst zullen in hoofdstuk 2 de belangrijkste concepten uiteengezet worden om het theoretisch kader te vormen. Vervolgens zullen de belangrijkste concepten in het methodologische hoofdstuk 3 worden geoperationaliseerd. In hoofdstuk 4 worden de belangrijkste bevindingen besproken en geanalyseerd. In hoofdstuk 5 volgt de conclusie die uitmondt in enkele aanbevelingen om af te sluiten met een discussie.

2. Sturingsbenaderingen, complexiteit en samenwerking

In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste concepten uiteengezet worden. Er wordt ingegaan op sturingsbenaderingen met bijbehorende strategieën, complexiteit en samenwerking. Daarmee zullen in dit hoofdstuk de eerste twee deelvragen worden beantwoord.

2.1 Sturingsbenadering

Binnen de publieke sector zijn er tal van sturingsbenaderingen onderscheiden door verschillende auteurs (Klijn & Koppenjan, 2016; Salverda, Pleijte & Papma, 2012). In dit onderzoek wordt een sturingsbenadering gedefinieerd als de wijze waarop een overheidsorganisatie zich verhoudt tot haar omgeving en welke strategieën zij hanteert om haar omgeving te beïnvloeden teneinde complexe maatschappelijke vraagstukken verder te brengen. In de literatuur wordt een breed scala aan sturingsbenaderingen onderscheiden met twee uitersten, namelijk *traditional public administration of government* tot *self governance* of zelfsturing (Nederhand, Van der Steen & Van Twist, 2018). In dit onderzoek zullen drie vormen van sturingsbenaderingen worden onderscheiden, zoals gedefinieerd door Klijn en Koppenjan (2016), namelijk een government-benadering, een new public management-benadering en een netwerk-governance-benadering. De benaderingen zullen kort uiteengezet worden.

2.1.1 Een government-benadering

De eerste wijze van sturen is die van *traditional public administration of government*-benadering. Veel overheden benaderen vraagstukken en haar omgeving vanuit dit perspectief (Castenmiller, 2009; Christensen & Lægheid, 2007). De achterliggende gedachte is dat een overheidsorganisatie aan zet is en veel invloed kan uitoefenen op haar omgeving. Het openbaar bestuur is één geheel en gemeenten voeren zelfstandig hun taken uit. Binnen deze benadering is een belangrijk streven dat de bestuurlijke schaal gelijk is aan de schaal van de taken of maatschappelijke vraagstukken van gemeenten (Castemiller, 2009). Een overheidsorganisatie die vanuit deze benadering acteert, heeft drie assumpties, namelijk dat alle informatie verzameld en geanalyseerd kan worden, rationeel de beste oplossing gekozen kan worden en de oplossing geïmplementeerd kan worden met hiërarchische middelen. Een overheidsorganisatie die handelt volgens een *government*-benadering zal haar omgeving dan ook hiërarchisch benaderen (Klijn & Koppenjan, 2016). Een voordeel van een dergelijke benadering is dat er duidelijkheid en helderheid bestaat over de wijze van werken, omdat de wijze van werken wordt gekenmerkt door standaardisering, uniformering en consistentie en omdat de wijze van managen zich kenmerkt door *command and control* (Castenmiller, 2009; Klijn & Koppenjan, 2016). Er wordt gestuurd op resultaten die zijn vastgelegd in beleidsprogramma's. Dit zorgt voor voorspelbaarheid.

Een nadeel is dat er weinig ruimte in de ambtelijke organisatie is om buiten de vastgestelde kaders te treden. Een ander nadeel is een eenzijdige visie op de omgeving, waarbij geen aandacht is voor interdependenties en complexiteit. Een dergelijke benadering hindert het maken van interne en externe verbindingen die niet vanzelfsprekend zijn (Peeters, Van der Steen & Van Twist, 2010). Een dergelijke wijze van sturen sluit complexiteit niet uit, maar deelt complexiteit op in kleine delen en wijst delen toe aan verschillende afdelingen in de organisatie. De politiek speelt een belangrijke rol in deze benadering, want zij stellen doelen die de ambtelijke organisatie ten uitvoer brengt. Zij worden verantwoordelijk gehouden door politici.

2.1.2 Een new public management-benadering

Een tweede sturingsbenadering die in dit onderzoek wordt onderscheiden is die van *new public management*. Deze wijze van sturing is overgenomen van de private sector en benadrukt het belang van efficiëntie en effectiviteit (Christensen & Lægreid, 2007; Nederhand, Van der Steen & Van Twist). De nadruk ligt op het intern functioneren van de organisatie en de relaties met anderen die zijn ingebed in contracten, zodat kan worden gestuurd op afspraken. Een voordeel van de benadering is dat de focus ligt op het behalen van vooraf gestelde doelen en om deze doelen op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze te realiseren (Klijn & Koppenjan, 2016). Performancecriteria spelen daarbij een belangrijke rol alsook de scheiding tussen beleid en uitvoering. Deze benadering is sterk resultaat-georiënteerd (Nederhand, Van der Steen & Van Teist, 2018). Evenals de *government*-benadering is het perspectief hiërarchisch georiënteerd waarbij centrale sturing het uitgangspunt is met de assumptie dat de omgeving gestuurd kan worden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat er op contractuele wijze vorm wordt gegeven aan relaties (Christensen & Lægreid, 2007). Contracten vormen de basis voor een relatie en het samenwerken, waarbij weinig aandacht is voor vertrouwen. De rol van politici is om doelen te stellen. Dit komt overeen met de *government*-benadering. De realisatie van doelen gebeurt echter door onafhankelijke afdelingen of marktpartijen op basis van heldere prestatie-indicatoren. Een duidelijke tekortkoming van deze benadering ligt in de omgang met complexiteit (Klijn & Koppenjan, 2016). Om complexiteit te reduceren worden heldere doelen, prestatie-indicatoren opgesteld en nieuw beleid geformuleerd en mensen die doelen moeten realiseren krijgen discretionaire ruimte. Delen in het systeem (de organisatie) worden gereproduceerd, zoals beleid, om het systeem overeind te houden en complexiteit een plaats te geven. Dit wordt ook wel autopoïetische genoemd (Luhmann, 1964).

2.1.3 Een netwerk-governance-benadering

Een heel ander soort benadering ten opzichte van de *government* en de *new public management* benadering is het netwerk-governance-perspectief. Deze benadering staat centraal in dit onderzoek, omdat deze benadering nodig is gezien de vraagstukken binnen het netwerk. In de volgende alinea's zal worden uiteengezet wat netwerk-governance en netwerkmanagement is, waarom het van belang is en welk soort netwerkmanagementstrategieën er zijn.

Netwerk-governance is de set van sturingsstrategieën van actoren in een governance-netwerk gericht op het beïnvloeden van interactieprocessen en kenmerken van het netwerk (Klijn & Koppenjan, 2016). Governance-netwerken zijn meer of minder stabiele relatiepatronen tussen wederzijds afhankelijke actoren die samenkomen rond bijvoorbeeld een beleidsprobleem. De relatiepatronen ontstaan, worden bestendigd en veranderen door interactie. Netwerkmanagement omvat strategieën gericht op het faciliteren en sturen van interacties en/of het veranderen van kenmerken van het netwerk om samenwerking te bevorderen.

Dit perspectief wordt door sommige auteurs ook aangeduid als *whole of government* en *joined up government* (Candel & Biesbroek, 2016; Christensen & Lægreid, 2007). Waar de andere benaderingen de nadruk leggen op de eigen organisatie, is deze benadering gericht op de omgeving waarin de eigen organisatie zich bevindt. In deze omgeving bevinden zich veel andere actoren die zich met complexe vraagstukken bezighouden. Veel vraagstukken van overheidsorganisaties kunnen worden aangemerkt als *wicked problems*. Complexe vraagstukken houden zich niet aan bestuurlijke, zoals gemeentelijke, grenzen (Castenmiller, 2009; Klijn & Koppenjan, 2016). Meerdere actoren zijn nodig om deze vraagstukken verder te brengen en daarom kunnen deze vraagstukken ook wel als *drivers* van een netwerk-governance-benadering worden aangeduid (Head & Alford, 2013; Van Meerkerk & Ede-lenbos, 2018). Gezien de middelen, zoals kennis en geld, die nodig zijn om het grensoverschrijdende,

complexe vraagstuk verder te brengen, zijn organisaties afhankelijk van elkaar. Er is dus sprake van interdependentie tussen de actoren rondom het vraagstuk (Joosse et al., 2019; Rittel & Webber, 1973). Het bijeenbrengen van actoren door middel van netwerkmanagementstrategieën is nodig, omdat de set van de beste oplossingen onbekend is en alles wat gedaan wordt om complexe vraagstukken op te lossen gevolgen heeft. Een complicerende factor is dat complexe vraagstukken met elkaar interacteren. Verschillende aanpakken kunnen elkaar tegenwerken (Gerrits, 2012).

Een belangrijk doel van deze benadering is om de coördinatie te verbeteren tussen allerlei verschillende actoren teneinde gezamenlijk geformuleerde doelen en oplossingen te realiseren (Klijn & Koppenjan, 2016; Provan & Kenis, 2007). De interactie tussen actoren is van cruciaal belang om gezamenlijk op zoek te gaan naar doelen, informatie en oplossingen (Castenmiller, 2009). Er is geen star onderscheid tussen beleidsformulering en -implementatie en politici zijn onderdeel van het proces. Een dergelijke werkwijze is van belang bij de aanpak van complexe problemen die zich blijven ontwikkelen en niet geheel te kennen zijn (Rittel & Webber, 1973).

Binnen deze benadering vallen diverse strategieën waarmee getracht wordt om bepaalde doelen te bereiken, zoals samenwerking rondom complexe vraagstukken. Er zijn verschillende categorieën netwerkmanagementstrategieën, zoals arrangerende, verkennende en procesgerichte strategieën (Klijn & Koppenjan, 2016; Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010). Een andere typologie is contentmanagement (de vraagstukken waarmee een netwerk te maken heeft), procesmanagement (het handelen van actoren binnen een netwerk) en het managen van instituten (regels, interactie- en perceptiepatronen). Onder deze categorieën vallen een veelheid aan strategieën. Enkele netwerkmanagementstrategieën zijn bijvoorbeeld het verbinden of ontbinden van actoren, het veranderen van netwerkregels, het veranderen van perceptiepatronen, het scheppen van condities voor vertrouwen en het omgaan met verschillende percepties door bijvoorbeeld het bevorderen van doelverwevenheid.

In dit onderzoek worden hoofdzakelijk drie strategieën onderscheiden, namelijk, het verbinden van actoren (het initiëren van interactie), verkennen of er gemeenschappelijke delers in de opgaven zijn (het verkennen van de inhoud) en het sluiten van procesovereenkomsten, zoals het maken van afspraken en opstellen van regels om samen te werken. Deze strategieën zijn gekozen, omdat deze strategieën activiteiten zijn met samenwerking als gewenst resultaat en niet zozeer strategieën die gericht zijn op het begeleiden van bestaande samenwerking. Het actief hanteren van netwerkmanagementstrategieën bevordert het vertrouwen tussen actoren en daarmee de waarschijnlijkheid dat actoren zullen samenwerken (Klijn, 2009; Van Meerkerk & Edelenbos, 2013). Deze theoretische vooronderstelling wordt getoetst in dit onderzoek en is afgebeeld in het conceptueel model (zie Figuur 1) dat is opgenomen in paragraaf 2.5.

2.2 Complexiteit

In het voorgaande subhoofdstuk zijn enkele sturingsbenaderingen uiteengezet, waarbij netwerkmanagement centraal staat, omdat in dit onderzoek een netwerk (de regio) wordt onderzocht met een hoofdrol voor gemeentelijke actoren. In dit onderzoek wordt de regio zowel beschouwd als netwerk vanuit de netwerktheorie (Klijn & Koppenjan, 2016), maar ook als systeem vanuit complex systemisch perspectief (Gerrits, 2012). Deze theorieën overlappen, maar vullen elkaar ook aan en worden gebruikt voor verschillende doeleinden in de analyse (zie Figuur 1, opgenomen in paragraaf 2.5). De aanvulling maakt het mogelijk om de regio vanuit verschillende perspectieven te analyseren.

Binnen dit onderzoek speelt complexiteit een rol. De complexiteit komt voort uit de interactie tussen verschillende subsystemen (gemeenten) binnen het systeem (de regio) (Gerrits, 2012). Deze interactie leidt telkens tot nieuwe en onverwachte uitkomsten. De interactiepatronen zijn dynamisch

en aan verandering onderhevig. Dit komt, omdat er sprake is van verschillende subsystemen (gemeenten) binnen het systeem (de regio) (Checkland, 2011; Rhee, 2000). De subsystemen (gemeenten) zijn autonoom met een eigen dynamiek. Tevens verschillen ze in omvang en hebben ze verbindingen met verschillende (sub)systemen (gemeenten en regio's). Het systeem is dus verbonden met andere systemen, waardoor er sprake is van een complex netwerk dat moeilijk is af te bakenen door de vele verbindingen.

Er zijn verschillende mechanismen die ten grondslag liggen aan complexiteit (Gerrits, 2012; Rhee, 2000). In dit onderzoek worden de mechanismen instituties, padafhankelijkheid en choice onderscheiden. Deze mechanismen zullen in de volgende paragrafen uiteengezet worden. Verwacht wordt dat deze mechanismen netwerkmanagementstrategieën ontcrachten in de poging om samenwerking te realiseren. Deze verwachting wordt getoetst in dit onderzoek en wordt afgebeeld in het conceptueel model (zie Figuur 1) dat is opgenomen in paragraaf 2.5.

2.2.1 Instituties

Instituties zijn een belangrijk mechanisme van complexiteit, maar worden verschillend gedefinieerd (Goldmann, 2005; Hogendoorn, 2016; Joosse et al., 2019). Instituties worden veelal gedefinieerd als en komen tot uiting in onder meer handelingslogica, waarden, normen en regels (formeel en informeel) (Hogendoorn, 2016). In dit onderzoek wordt met de definiëring van instituties aangesloten bij de studie van Koppenjan en Groenenwegen (2005) en Hogendoorn (2016). Zij bieden een holistische definitie, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen informele en formele instituties. Informele instituties omvatten de waarden, normen en oriëntatie (zoals de politiek en type activiteiten (bijvoorbeeld economisch of sociaal)), ook wel de cultuur, die het handelen bepalen. Formele instituties zijn harde arrangementen en regels, zoals contracten en samenwerkingsafspraken of -verbanden, die het handelen van actoren sturen.

Binnen de subsystemen (gemeenten) gelden verschillende instituties die handelingen van actoren bepalen (Gerrits, 2012). Actoren kunnen bijvoorbeeld handelen volgens verschillende normen, zoals de *logic of appropriateness* (op basis van wat passend is volgens de regels en wat van hen verwacht wordt) of de *logic of consequence* (op basis van de gevolgen van de handeling) (Goldmann, 2005; Peters, Pierre & King, 2005). In een (sub)systeem (een gemeente) interacteren actoren waaruit instituties (cultuur en regels) ontstaan die ingesleten raken. De instituties verschillen per (sub)systeem, omdat in elk (sub)systeem andere actoren met verschillende waarden, normen en doelen interacteren (Gerrits, 2012). De instituties bepalen de wijze waarop een probleem wordt gedefinieerd en tevens de handelingswijze om problemen op te lossen. Omdat er binnen een netwerk (netwerkperspectief) of systeem (complex systemisch perspectief) verschillende actoren of subsystemen zijn, zijn er vaak verschillende beelden over de aard van het probleem en de wijze waarop het probleem aangepakt moet worden. Deze verschillende opvattingen worden ook wel geduid als substantieve complexiteit (Klijn & Koppenjan, 2016). Consensus is vaak lastig te bereiken, omdat percepties uiteenlopen over de in het geding zijnde waarden en normen. Als sprake is van verschillende instituties spreken Klijn en Koppenjan (2016) van institutionele complexiteit.

Het blijkt dat complexe vraagstukken vaak benaderd worden met een organisatiegerichte aanpak (Joosse et al., 2019). Vanuit de eigen organisatie ((sub)systeem) met kenmerkende instituties wordt gekeken naar het vraagstuk. Daarbij wordt veelal weinig rekening gehouden met het feit dat problemen groter zijn dan de grenzen van de eigen organisatie en vraagstukken ook fenomenen kunnen zijn van andere vraagstukken (Gerrits, 2012; Joosse et al., 2019). Een gevaar is dat er sprake is van parallelschakeling en dat systemen (gemeenten) complexe vraagstukken proberen op te lossen met

een eigen aanpak. Afstemming is nodig, omdat synergie tussen de verschillende aanpakken gewenst is om tot symbiotische co-evolutie (een win-win situatie voor de betrokken actoren) te komen (Gerrits, 2012). Uiteenlopende instituties (verschillende handelingslogica, waarden en regels) tussen subsystemen (gemeenten) kunnen dit echter verhinderen (Salverda, Pleijte & Papma, 2012). Dit staat afgebeeld in paragraaf 2.5 (Figuur 1).

2.2.2 Padafhankelijkheid

Binnen het complexe systeem (zoals de regio) is het doorgaans lastig effectief te interveniëren, omdat er sprake is van padafhankelijkheid (Gerrits & Marks, 2008; Joosse et al., 2019; Peters, Pierre & King, 2005). De geschiedenis speelt een grote rol, omdat beslissingen in het verleden doorwerken in en bepalend zijn voor het heden. Het verleden beperkt de keuzemogelijkheden in het heden. Reeds geschreven beleid of geïmplementeerd beleid, maar ook bestaande structuren en samenwerkingsverbanden, werken door in het heden. Bestaand beleid en bestaande samenwerkingsverbanden zijn uitkomsten van padafhankelijkheid en zijn bepalend voor het handelen in het heden (Gerrits, 2012). Het heeft tijd gekost om beleid of samenwerking te ontwikkelen en voortkomend uit het beleid of samenwerking kunnen ook al kosten zijn gemaakt bij het uitvoeren van handelingen tijdens beleidsimplementatie. Er is sprake van een positieve feedbackloop. Het wordt immers steeds onaantrekkelijker een andere weg in te slaan gezien de verzonken kosten (Gerrits, 2012). Padafhankelijkheid kan zich manifesteren binnen het hele systeem of netwerk (zoals de regio), maar ook binnen de verschillende subsystemen (zoals gemeenten). Padafhankelijkheid kan samenwerking tussen verschillende lokale overheden hinderen, omdat complexe vraagstukken afstemming en samenwerking behoeven met een steeds wisselend spelersveld en daarmee het mogelijk inslaan van een andere weg.

2.2.3 Choice

Een ander aspect waarin complexiteit zich manifesteert is de onzekerheid en onvoorspelbaarheid in het handelen van actoren (zoals gemeenten) binnen het systeem (zoals de regio) (Rescher, 1995). Klijn en Koppenjan (2016) spreken over strategische complexiteit. Dit komt voort uit de verschillende doelen die actoren hebben en de handelingen of strategieën die daarop volgen. De onvoorspelbaarheid van gedrag wordt door Rescher (1995) gedefinieerd als choice. De onvoorspelbaarheid van gedrag is geen bewuste strategie, maar komt voort uit het feit dat actoren vaak beschikken over verschillende informatie (informatie-asymmetrie) en elkaars keuzen niet kunnen voorspellen. Daarbij komt dat actoren *bounded rational* zijn: actoren hebben niet alle informatie en kunnen vaak niet alle informatie overzien (Klijn & Koppenjan, 2016). Uit strategische complexiteit en onvoorspelbaar handelen kunnen ongecoördineerde handelingen voortvloeien. Dit kan samenwerking en afstemming hinderen en vertrouwen schaden.

2.3 Vertrouwen

Netwerkmanagementstrategieën zijn gericht op het verbinden van wat niet vanzelfsprekend is (Peters, Van der Steen & Van Twist, 2010). Provan en Kenis (2007) geven een heldere definitie van vertrouwen die reeds in veel onderzoeken is gehanteerd en die ook in dit onderzoek wordt gehanteerd. Vertrouwen is de bereidheid van een actor om zich kwetsbaar op te stellen, waarbij de vertrouwende actor positieve verwachtingen heeft over de intenties en motieven van de andere actor(en) (Klijn, Ede-lenbos & Steijn, 2010; Provan & Kenis, 2007). De vertrouwende actor verwacht dat de andere actor zich onthoudt van opportunistisch gedrag.

Vertrouwen blijkt in meerdere opzichten van groot belang. Zonder vertrouwen hebben netwerkmanagementstrategieën behorend tot een netwerk-governance-benadering beduidend minder kans van slagen. Een gebrek aan vertrouwen kan ontmoeting tussen actoren hinderen en daarmee ook de samenwerking (Noble & Jones, 2006). Er moet een zekere mate van vertrouwen zijn alvorens actoren bereid zijn anderen te ontmoeten. Tevens is vertrouwen cruciaal voor het aangaan van samenwerking die uiteindelijk leidt tot effecten (Van Meerkerk & Edelenbos, 2013; Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010). Vertrouwen vergroot voorspelbaarheid van gedrag en verlaagt de kans op opportunistisch gedrag. Daarbij vergroot vertrouwen de bereidheid van actoren om te investeren in bronnen en wordt het leren gestimuleerd omdat het uitwisselen van informatie en kennis bevordert. Tot slot stimuleert vertrouwen innovatie, omdat innovatie emergeert uit de confrontatie tussen verschillende ideeën en expertises. Verwacht wordt dat netwerkmanagementstrategieën bijdragen aan vertrouwen en dat in een netwerk waarin vertrouwen bestaat netwerkmanagementstrategieën effectiever zijn in het realiseren van samenwerking. Deze verwachting wordt getoetst in dit onderzoek en wordt afgebeeld in het conceptueel model (zie Figuur 1) dat is opgenomen in paragraaf 2.5.

2.4 Samenwerking

Samenwerking is het beoogde resultaat en de gewenste uitkomst van netwerkmanagementstrategieën behorend tot een netwerk-governance-benadering. Om *wicked problems* of complexe vraagstukken verder te helpen, is samenwerking tussen betrokken actoren van cruciaal belang. Dit geldt met name voor gemeentelijke actoren gezien de gemeentelijke schaal (Christensen & Lægheid, 2007). Deze schaal maakt dat veel vraagstukken grensoverschrijdend zijn. Complexe en grensoverstijgende opgaven, zoals een woningbouwopgave, vragen om meer samenwerking dan 'simpele', meer op zichzelf staande problemen (Ansell & Gash, 2007; Boogers & Schaap, 2007). Samenwerking is een breed begrip en wordt door auteurs verschillend gedefinieerd (Castenmiller, 2009; Klijn & Koppenjan, 2016). Er zullen kort enkele definities en invalshoeken uiteengezet worden waarna samenwerking wordt gedefinieerd in het kader van dit onderzoek, namelijk intergemeentelijke samenwerking.

Castenmiller (2009) spreekt over samenwerking in het licht van bestuurskracht. Hij definieert bestuurskracht als het vermogen van overheden om vraagstukken verder te brengen. Vraagstukken spelen zich steeds meer af op bovengemeentelijke schaal en dit vraagt om samenwerking tussen lokale overheden. Bestuurskracht wordt vaak gerelateerd aan schaalvergroting, maar het is niet bewezen dat een grotere schaal tot een verbetering van bestuurskracht leidt (Boogers & Schaap, 2007). Bestuurskracht wordt veelal gezien vanuit het actorperspectief, terwijl samenwerking vanuit een multi-actorperspectief moet worden bekeken. Het concept legt echter wel een basis voor het begrip samenwerking. Het gaat erom dat er afgestemde acties worden ondernomen teneinde complexe, bovengemeentelijke vraagstukken verder te brengen (Castenmiller, 2009; Klijn & Koppenjan, 2016).

Ansell en Gash (2007) definiëren samenwerking als een collaboratief proces. Evenals Castenmiller (2009) erkennen zij de noodzaak dat samenwerking nodig is tussen lokale overheden om complexe vraagstukken verder te brengen en doelmatige *outcomes* te realiseren. (Lokale) overheden, zoals gemeenten, komen bijeen op basis van wederkerigheid. Bij samenwerking worden interdependenties erkend en is sprake van gedeeld eigenaarschap met betrekking tot de samenwerking waarin vraagstukken centraal worden gesteld (Ansell & Gash, 2007). Een zekere mate van vertrouwen is belangrijk om samenwerking aan te gaan. Gedurende de samenwerking is het van belang dat gewerkt wordt aan het opbouwen van vertrouwen om tot een effectieve samenwerking te komen (Klijn, 2009). Een ander belangrijk element van samenwerking is gedeeld begrip van het probleem, de missie en de waarden

ten aanzien van het probleem. Er wordt gewerkt aan tussentijdse resultaten, zoals strategische plannen en gezamenlijk onderzoek (*joint fact finding*).

Een belangrijke toevoeging aan het begrip samenwerking komt van Candel en Biesbroek (2016). In het kader van samenwerking op bovengemeentelijke schaal spreken zij van beleidsintegratie. Beleidsintegratie valt uiteen in meerdere dimensies waaronder beleidsdoelen en beleidsinstrumenten. Beleidsintegratie is de mate waarin beleidsdoelen en -instrumenten worden afgestemd en verschilt van bestuurskracht waar het gaat om daadwerkelijke interventies om vraagstukken verder te brengen. Vanwege de complexe vraagstukken is het essentieel dat doelen en instrumenten op elkaar worden afgestemd om tot gewenste resultaten te komen om parallelwerken of tegen elkaar in werken te voorkomen (Howlett, Vince & Del Rio, 2017). De mate van benodigde integratie is contextafhankelijk. Tevens is het contextafhankelijk op welke dimensies er integratie moet plaatsvinden om de gewenste resultaten te realiseren. Beleidsintegratie klinkt zwaar, maar het kan zijn dat slechts doelen in bepaalde mate op elkaar worden afgestemd (Candel & Biesbroek, 2016).

Om tot een definitie te komen van intergemeentelijke samenwerking is ten slotte het onderzoek van Hafteck (2003) noemenswaardig. Hij heeft onderzoek gedaan naar gedecentraliseerde samenwerking tussen lokale overheden. Hij definieert samenwerking als verschillende lokale overheden die samenkomen op basis van wederkerigheid om complexe vraagstukken verder te brengen. In dit samenkomen vindt uitwisseling plaats van bijvoorbeeld mensen en kennis.

Op basis van bovenstaande literatuur wordt de volgende definitie gehanteerd:

Van intergemeentelijke samenwerking is sprake wanneer gemeenten vanuit erkende wederkerigheid complexe vraagstukken centraal stellen en komen tot onderling afgestemde acties om complexe vraagstukken verder te brengen.

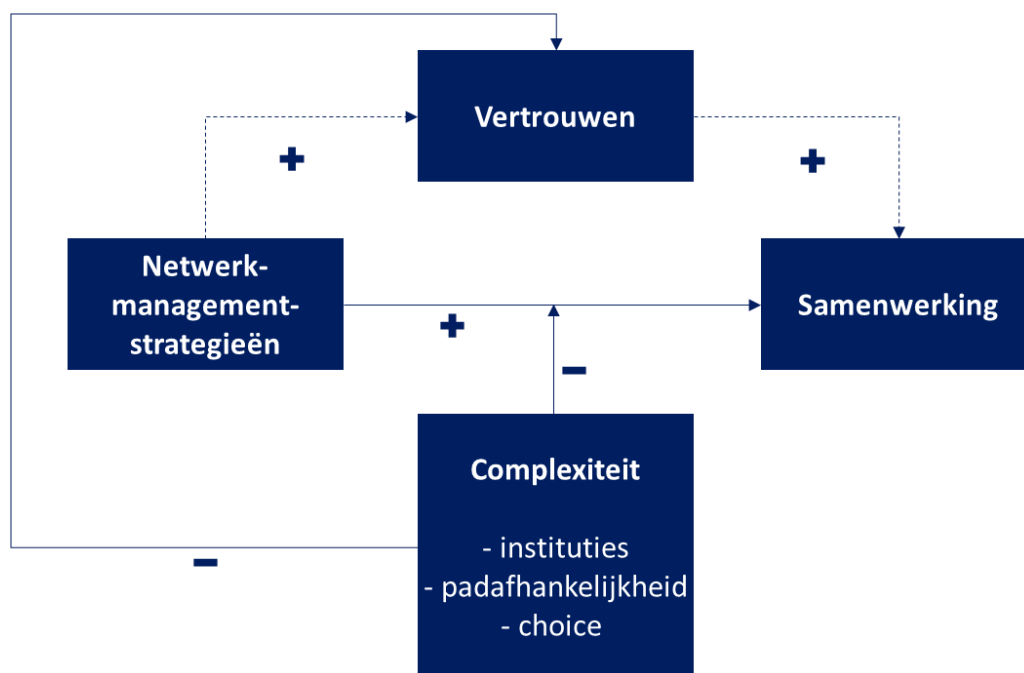
2.5 Theoretische verwachtingen

Uit bovenstaande theorie komen enkele verwachtingen voort, zoals reeds vermeld en worden in deze paragraaf samengevat.

Netwerkmanagementstrategieën vormen de onafhankelijke variabele. De verwachting is tweeledig. Ten eerste is de verwachting dat dit soort strategieën een positieve invloed heeft op samenwerking, omdat netwerkmanagementstrategieën, zoals het initiëren van interactie en het zoeken naar gemeenschappelijke doelen, op horizontale wijze de verbinding proberen aan te gaan met andere actoren en samenwerking beogen. De netwerkmanagementstrategieën die in dit onderzoek centraal staan, zijn specifiek gericht op het aangaan van samenwerking. De verbinding zoeken vanuit gelijkwaardigheid is daarbij een belangrijk uitgangspunt. Ten tweede wordt verwacht dat netwerkmanagementstrategieën bijdragen aan vertrouwen, omdat een actor kwetsbaarheid toont bij het hanteren van deze strategieën. Daarbij wordt verwacht dat een zekere mate van vertrouwen de waarschijnlijkheid dat actoren met elkaar gaan samenwerken vergroot (Klijn, 2009). Vertrouwen vormt daarom de interveniërende variabele. De assumptie is dat vertrouwen het effect van netwerkmanagementstrategieën vergroot in het realiseren van samenwerking rondom complexe vraagstukken (Van Meerkerk & Edelenbos, 2013).

Complexiteit is de mediërende variabele. Een gemeente kan netwerkmanagementstrategieën hanteren, maar deze kunnen sterk aan betekenis en effectiviteit verliezen door de complexiteit die zich manifesteert in uiteenlopende instituties (formele en informele regels), padafhankelijkheid (keuzen uit het verleden die doorwerken in het heden) en choice (onvoorspelbaarheid van gedrag). Verschillende systemen (gemeenten) kunnen verschillende instituties hebben, waardoor er op een andere

wijze met complexe vraagstukken wordt omgegaan wat afstemming kan belemmeren. Tevens kan het maken van contact worden bemoeilijkt als men vanuit een andere cultuur (informele regels) redeneert. Tevens kan er binnen het systeem en de subsystemen sprake zijn van padafhankelijkheid, zoals bestaand beleid en bestaande structuren wat het maken van nieuwe verbindingen en nieuwe samenwerkingscoalities kan hinderen. Actoren kunnen onverwachts handelen (choice), omdat er sprake is van informatie-asymmetrie en actoren *bounded rational* zijn. Onvoorspelbare handelingen kunnen ertoe leiden dat handelingen niet afgestemd zijn en kan dus samenwerking hinderen waarbij juist wel acties op elkaar worden afgestemd. Complexiteit kan ook vertrouwen schaden door onvoorspelbare handelingen, waardoor actoren elkaar kunnen verrassen. De verwachting is dat complexiteit de relatie tussen netwerkmanagementstrategieën en de samenwerking verzwakt. Onderstaand conceptueel model zal gebruikt worden om de praktijk te analyseren.



Figuur 1. Conceptueel model

3. Methoden en technieken

In dit hoofdstuk zullen de centrale concepten uit het vorige hoofdstuk worden geoperationaliseerd (Tabel 1). Tevens zullen de onderzoeksmethoden en de onderzoeksopzet worden besproken.

3.1 Operationalisering centrale concepten

In onderstaande tabel zijn de centrale concepten geoperationaliseerd. Om de centrale concepten meetbaar te maken zijn per concept drie aspecten gebruikt met een indicator, zodat via meerdere invalshoeken een concept kan worden gemeten in de interviews. De aspecten en indicatoren zijn ontleend aan de literatuur uit het theoretisch kader. Dit maakt herhaling van het onderzoek gemakkelijker, wat de validiteit van het onderzoek vergroot (Boeije, 2014). De indicatoren zijn door de theoretische verankering vrij algemeen van aard. Het is daarom geen uitputtende lijst, maar een illustratie van indicatoren. In de beschrijving van de resultaten (hoofdstuk 4) zijn alle indicatoren die naar voren zijn gekomen in de interviews cursief weergegeven. Om eenduidigheid in de interviews te realiseren is een topiclijst opgesteld (Bijlage I) die in elk interview als leidraad voor het gesprek wordt gebruikt wat de validiteit en herhaalbaarheid ten goede komt (Verschuuren & Doorewaard, 2007).

Concept	Definitie	Aspect	Indicator
Netwerkwerkmanagementstrategieën	Netwerkmanagementstrategieën behoren tot een netwerk-governance-benadering en vallen uiteen in verschillende strategieën. Het doel van deze strategieën is om samenwerking rondom complexe vraagstukken (<i>wicked problems</i>) te realiseren (Klijn & Koppenjan, 2016; Van der Linden, 2017).	Initiëren van interactie	De gemeente zoekt proactief het contact met andere gemeenten in de regio
		Verkennen van de inhoud	De gemeente verkent of er gemeenschappelijke delers en/of belangen in de opgaven zijn met andere gemeenten
		Opstellen van regels	De gemeente maakt afspraken en/of stelt regels op met andere gemeenten in de regio met als beoogd doel samen te werken aan complexe opgaven
Complexiteit	Onvoorspelbaarheid, onzekerheid en dynamiek (verandering) voortkomend uit de interactie tussen verschillende elementen (gemeenten) binnen een systeem (regio) (Gerrits, 2012). Verschillende mechanismen liggen daar aan ten grondslag.	Instituties	De gemeente heeft een kenmerkende cultuur (waarden en normen), activiteiten (bijvoorbeeld economisch of sociaal) en (politieke) oriëntatie, alsook onderscheidende samenwerkingsafspraken en -verbanden ten opzichte van andere gemeenten in de regio
		Padafhankelijkheid	Bestaand beleid en bestaande (sociale) structuren, zoals

Concept	Definitie	Aspect	Indicator
			samenwerkingsverbanden en persoonlijke relaties, binnen de gemeente en/of regio beperken het maken van nieuwe keuzen, zoals het aangaan van nieuwe samenwerkingscoalities
		Choice	De gemeente wordt verrast door keuzen van andere gemeenten binnen de regio
Vertrouwen	Vertrouwen is de bereidheid van een actor om zich kwetsbaar op te stellen. Hierbij heeft de vertrouwende actor in zekere mate positieve verwachtingen over de intenties en motieven van andere actor(en) (Provan & Kenis, 2007).	Positieve intenties	Gemeenten houden rekening met elkaar in het maken van keuzen en acteren niet alleen vanuit lokale belangen
		Voordeel van de twijfel	Gemeenten geven elkaar het voordeel van de twijfel. Dat gebeurt soms, omdat er goede persoonlijke relaties zijn tussen bestuurders en topambtenaren
		Betrouwbaarheid	Gemeenten houden zich aan gemaakte afspraken
Samenwerking	Gemeenten komen vanuit erkende wederkerigheid in verbinding met elkaar, stellen complexe vraagstukken centraal en komen tot onderling afgestemde acties om complexe vraagstukken verder te brengen (Ansell & Gash, 2007; Candel & Biesbroek, 2016; Castenmiller, 2007; Hafteck 2003).	Collaboratie	Gemeenten erkennen de noodzaak van samenwerking en het bestaan van interdependenties tussen gemeenten
		Bestuurskracht	Gemeenten ondernemen afgestemde acties om complexe vraagstukken verder te brengen
		Beleidsintegratie	Gemeenten stemmen beleidsdoelen en -instrumenten op elkaar af, bijvoorbeeld door een al dan niet formeel samenwerkingsverband (instrument) in te richten

Tabel 1. Operationalisering centrale concepten

3.2 Aard van het onderzoek

Om de invloed van netwerkmanagementstrategieën op samenwerking te onderzoeken zal een *case study* worden uitgevoerd. Het onderzoek wordt gedaan binnen de regio Zuid-Holland-Zuid. Er wordt

met name gefocust op de samenwerking tussen de gemeente Hoeksche Waard en de regio Zuid-Holland-Zuid. Het onderzoek zal op kwalitatieve wijze worden uitgevoerd, want er zullen niet-numerieke en ongestructureerde gegevens verzameld worden (Van Thiel, 2010). Om te onderzoeken hoe netwerkmanagementstrategieën worden toegepast binnen de regio Zuid-Holland-Zuid zal een select aantal personen worden geïnterviewd. Het gaat immers om ervaringen en percepties van respondenten, waardoor onderzocht kan worden hoe de sturingsbenadering wordt gehanteerd en welke invloed dat heeft op samenwerking. Ervaringen en percepties kunnen het best via interviews in kaart worden gebracht (Van Thiel, 2010).

3.3 Dataverzameling

Om de wijze van sturen in kaart te brengen zal veldonderzoek worden verricht. Er zullen interviews worden afgenomen. De interviews zullen semigestructureerd worden uitgevoerd. Dit biedt ruimte om door te vragen als dat nodig is en biedt gelegenheid aan de respondenten om uit te wijden (Boeije, 2014; Creswell & Poth, 2017). Een mogelijk nadeel van interviews is dat respondenten sociaal gewenste antwoorden geven, maar dit kan worden ondervangen door doorvragen. De respondenten zijn werkzaam bij een van de gemeenten binnen de regio of op een andere manier betrokken op de regio en vanuit de functie soms extern gericht op of werkzaam met een of meer van de complexe opgaven. De interviews worden opgenomen. De audiobestanden zullen getranscribeerd worden. Om een beter beeld te schetsen van de situatie, zullen ook enkele verkennende gesprekken worden gevoerd met mensen die betrokken zijn geweest bij de herindeling en zicht hebben op de samenwerking met de regio Zuid-Holland-Zuid. Voor een overzicht van de respondenten zie onderstaande tabel (Tabel 2). De respondenten zijn geanonimiseerd vanwege privacy-motieven. Het grote aantal respondenten die vanuit verschillende functies en organisaties reflecteren op de onderwerpen van de topiclijst komt de validiteit en betrouwbaarheid ten goede, omdat er een completer en divers beeld ontstaat dat elkaar kan aanvullen (Creswell & Poth, 2017; Verschuuren & Doorewaard, 2007).

Respondentnummer	Functie	Organisatie
R1	Topambtenaar	Gemeente Hoeksche Waard
R2	Topambtenaar	Gemeente Hoeksche Waard
R3	Topambtenaar	Gemeente Hoeksche Waard
R4	Bestuurder	Gemeente Hoeksche Waard
R5	Topambtenaar	Gemeente Hoeksche Waard
R6	Topambtenaar	Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht
R7	Bestuurder	Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht
R8	Topambtenaar	Omgevingsdienst Zuid-Holland-Zuid
R9	Topambtenaar	Gemeente Papendrecht
R10	Topambtenaar	Gemeente Dordrecht
R11	Bestuurder	Gemeente Alblasserdam
R12	Bestuurder	Gemeente Hoeksche Waard
R13	Topambtenaar	Gemeente Molenlanden
R14	Topambtenaar	Dienst gezondheid en jeugd
R15	Topambtenaar	Drechtsteden
R16	Bestuurder	Gemeente Sliedrecht
R17	Bestuurder	Gemeente Molenlanden

Respondentnummer	Functie	Organisatie
R18	Topambtenaar	Gemeente Hardinxveld-Giessendam
R19	Topambtenaar	Gemeente Alblasterdam
R20	Topambtenaar	Gemeente Sliedrecht
R21	Bestuurder	Gemeente Hardinxveld-Giessendam
R22	Topambtenaar	Gemeente Zwijndrecht
R23	Topambtenaar	Gemeente Gorinchem
R24	Bestuurder	Gemeente Gorinchem
R25	Bestuurder	Gemeente Dordrecht
R26	Topambtenaar	Veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid
R27	Bestuurder	Gemeente Papendrecht

Tabel 2. Respondentenoverzicht in chronologische volgorde van het moment van interviewafname

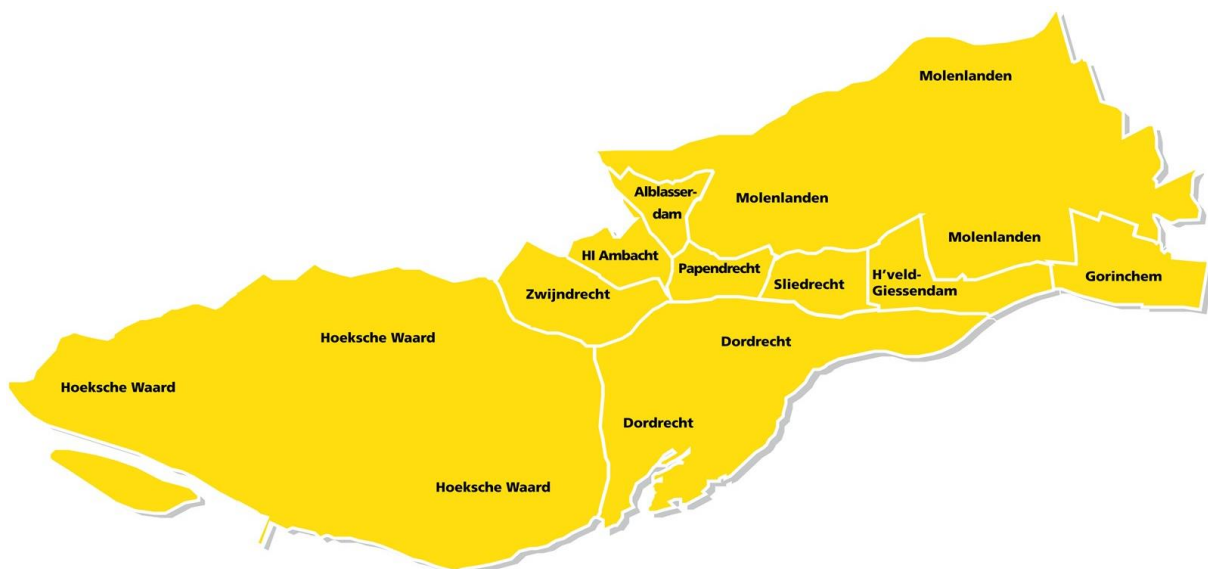
3.4 Analysemethode

De transcripten zullen geanalyseerd worden met het softwareprogramma ATLAS.ti. Aan de hand van het theoretisch kader worden concepten geoperationaliseerd. De codes die hieruit voortkomen zullen worden gebruikt om de transcripten te analyseren. Het proces van coderen zal gevolgd worden aan de hand van de fasen open, axiaal en selectief (Boeije, 2014). Dit leidt ertoe dat patronen worden herkend in de interviews vanuit de literatuur, maar ook dat er aandacht is voor nieuwe inzichten die in interviews naar voren komen die niet gedekt kunnen worden met codes vanuit de in de scriptie opgenomen literatuur. Op een structurele wijze zullen de interviews worden geanalyseerd om in beeld te brengen hoe gemeenten netwerkmanagementstrategieën ondernamen en hoe er wordt samengewerkt binnen de regio Zuid-Holland-Zuid teneinde tot aanbevelingen te komen om de samenwerking verder te brengen.

4. De intergemeentelijke samenwerking binnen de regio Zuid-Holland-Zuid

Alvorens over te gaan tot het beschrijven van de bevindingen uit de interviews, zal een korte beschrijving worden gegeven van het onderzoeksveld, namelijk de regio Zuid-Holland-Zuid. De regio Zuid-Holland-Zuid bestaat uit tien gemeenten, namelijk de gemeenten Gorinchem, Hoeksche Waard, Molenlanden en de Drechtstedengemeenten Alblasterdam, Dordrecht, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht (zie Figuur 2). De Drechtsteden is een samenwerkingsconstruct van zeven deelnemende gemeenten, waartoe de gemeenten Gorinchem, Hoeksche Waard en Molenlanden niet behoren (zie Figuur 3). Deze gemeenten hebben een gezamenlijke sociale dienst en een shared service centrum waartoe afdelingen als ICT en HRM-voorzieningen behoren (Drechtsteden, 2020).

Op het niveau van de regio Zuid-Holland-Zuid, waartoe alle tien gemeenten behoren, zijn drie gemeenschappelijke regelingen (GR) (Figuur 4). Ten eerste is er de Dienst Gezondheid en Jeugd (DGJ). Deze GR geeft als doel om te sturen en te ordenen en waar mogelijk integratie te realiseren op zaken als publieke gezondheid, jeugdzorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning en geneeskundige hulpverlening (DGJ, 2020). De GR wordt bestuurd door elf leden die door de colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten uit hun midden zijn aangewezen. De tweede GR binnen de regio is de veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid (VRZHZ). Het doel van deze GR is om samen sterk te zijn in risicobeheersing, incidentbestrijding (VRZHZ, 2020). De VRZHZ stimuleert en faciliteert het samenwerken van overheidsdiensten en organisaties, burgers en partners. De GR wordt bestuurd door de tien burgemeesters binnen de regio. De derde GR is de omgevingsdienst (OZHZ). Het doel van de omgevingsdienst is het beschermen van de leefomgeving, het milieu en de natuur (OZHZ, 2020). De omgevingsdienst kan adviserende, ondersteunende en uitvoerende werkzaamheden verrichten om dit doel te realiseren. Het bestuur wordt gevormd door tien leden van de colleges van burgemeester en wethouders van de tien gemeenten.

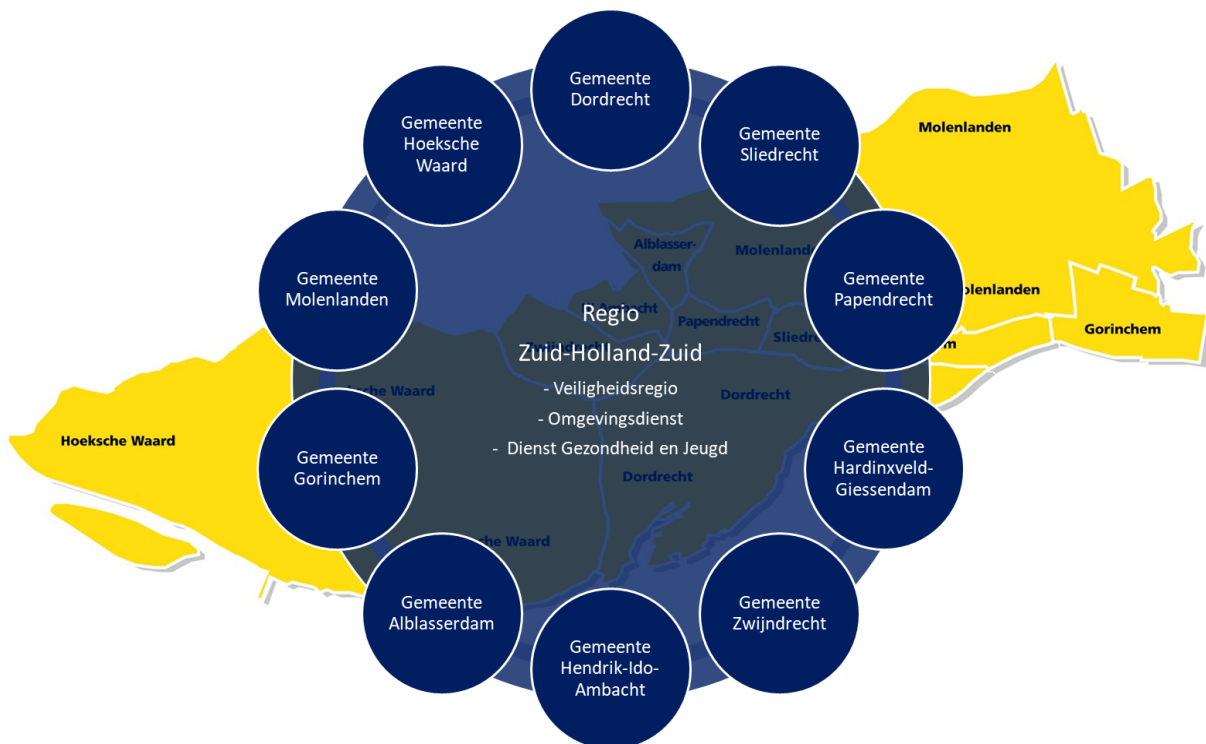


Figuur 2. De regio Zuid-Holland-Zuid

Een eerste constatering is dat er sprake is van een complex institutioneel landschap. Hier zal rekening mee worden gehouden bij het beschrijven van de bevindingen die geordend plaatsvindt aan de hand van de verschillende topics, zoals netwerkmanagementstrategieën. Immers, het institutionele landschap zal bepalend blijken te zijn voor de verschillende topics.



Figuur 3. De zeven Drechtstedengemeenten



Figuur 4. De gemeenschappelijke regelingen binnen de regio

4.1 Netwerkmanagementstrategieën binnen de regio

Zoals reeds genoemd zijn er op het niveau van Zuid-Holland-Zuid verschillende gremia waar gemeenten elkaar ontmoeten. Om recht te doen aan de complexiteit van intergemeentelijke samenwerking wordt daarom onderscheid gemaakt tussen deze verschillende gremia waar gemeenten elkaar ontmoeten. Onder netwerkmanagementstrategieën wordt in dit onderzoek bedoeld op het maken van contact (initiëren van interactie), het verkennen of er gemeenschappelijke delers in de opgaven zijn (verkennen van de inhoud) en het maken van afspraken om samen te werken rondom opgaven (opstellen van regels).

4.1.1 Netwerkmanagementstrategieën op de schaal van Zuid-Holland-Zuid

Vanuit de verschillende gesprekken komt naar voren dat de Hoeksche Waard haar best doet om het *contact te zoeken*. Het beeld van voor de gemeentelijke fusie in januari 2019 is eenduidig. De Hoeksche Waard bestond uit vijf gemeenten die vooral intern gericht waren (R3-5,11). Respondent 11 spreekt over een veranderende houding van de gemeente Hoeksche Waard.

“Ik zie dat bij de Hoeksche Waard een nieuwe houding is ontstaan en dat is de goede kant op. Goed verkennen van waar zitten onze eigen inhoudelijke behoeften en inhoudelijke agenda en kijken hoe je verbindingen kunt maken op onderdelen. Ik zie een open houding, ook nog wat onderzoekend. Daar mag ook tijd voor zijn, we moeten dat niet forceren. Daarvoor was het gewoon de strijd achter de dijken van de Hoeksche Waard.” (R11)

Er zijn verschillende ambtenaren van de gemeente Hoeksche Waard geïnterviewd. Hun antwoord op de vraag of de gemeente het *contact zoekt* met andere gemeenten rondom complexe opgaven is vrij eenduidig ‘ja’. Wat opvalt is de overwegend pragmatische kijk op het *zoeken van contact* (R1,2,4,5). Door de fusie is de kennis, kunde en ervaring van het ambtelijk apparaat toegenomen. Men kijkt nu vanuit de inhoud waar het helpt om verbindingen te leggen.

“Dat loopt dan langs de lijnen: what’s in for us en what’s in for you. Heel pragmatisch. Het is helemaal niet gedreven door een politiek-ideologische missie van we moeten samenwerken, want dat hoort.” (R4)

Deze pragmatische insteek vertaalt zich in een zoekende houding. Er worden verschillende factoren genoemd die bepalend zijn om al dan niet *het contact te leggen* en *te verkennen of er gemeenschappelijke delers in de opgaven zijn met andere gemeenten*. Ook vanuit andere gemeenten klinkt dat men niet zomaar moet samenwerken, maar dat de inhoud leidend moet zijn en dat bepaalt of men al dan niet netwerkmanagementstrategieën hanteert (4,12,16,21-25,27). Men *zoekt het contact* daar waar men elkaar op inhoud kan versterken. De wens wordt uitgesproken dat het zaak is niet altijd op grote schaal samen te werken, maar coalities te vormen afhankelijk van het vraagstuk dat voorligt.

Contact wordt niet alleen vanuit de inhoud gelegd, maar is soms ook bepaald van hogerhand in de vorm van de gemeenschappelijke regelingen, zoals de VRZHZ (R2,3,6,14,18,19,21,26). *Formele structuren* helpen om *contact* te leggen; *formele structuren* dwingen als het ware het *maken van contact* af. Dit werkt ook door in het samenwerken. *Formele structuren* tekenen zich verder af in de vorm van de DGJ en de OZHZ, alsook de GRD. Binnen deze gemeenschappelijke regelingen treffen ambtenaren en bestuurders elkaar met een vaste regelmaat aan de hand van vergaderingen van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. Vergaderingen worden ambtelijk voorbereid wat maakt dat ook ambtenaren het *contact met elkaar zoeken*. Tevens zijn er informele overleggen waar bestuurders elkaar treffen. Binnen deze gemeenschappelijke regelingen *zoekt men contact, wordt verkend of er*

gemeenschappelijke delers in de opgaven zijn en maakt men afspraken om samen te werken. Formele structuren zijn dus van grote invloed op het al dan niet hanteren van netwerkmanagementstrategieën.

Er is echter ook een groep respondenten die aangeeft dat *formele structuren* een vruchtbare samenwerking in de weg kunnen staan (10,12,16,18,20,22-24). Er zijn namelijk vraagstukken die enkel bepaalde gemeenten raken.

“Als we elkaar vinden op de inhoud, kan dat leiden tot vruchtbare samenwerking. Dat is mijn ervaring. Structuren kunnen ook verstikken en stollen in allerlei overleggen en bureaucratie. Je moet de vraag stellen waar samenwerking ons brengt.” (R16)

Formele structuren kunnen verstikken en afleiden van het waarom van samenwerking. Een inhoudelijke reden en motivatie ontbreekt dan soms en men treft elkaar, omdat dat zo is afgesproken. Omdat verschillende zaken vastzitten in *formele structuren*, zoals gemeenschappelijke regelingen, is de bewegingsvrijheid van gemeenten afgenomen, waardoor het *contact leggen* met gemeenten buiten de *formele structuren* om lastig is.

Uit meerdere interviews blijkt dat zowel de politiek als het bestuur bepalend zijn (R1,3-5,7,11,14,20-22,23,24). De gemeenteraad in de Hoeksche Waard is bijvoorbeeld nog niet eensgezind over een gebiedsvisie. Het verleden speelt hier een rol; voor de fusie begin 2019 is er veel te doen geweest tussen de voormalige gemeenten, alsook tussen de voormalige gemeenteraden. Men weet elkaar in de eigen gemeenteraad nog onvoldoende te vinden. Dit hindert in het zetten van stappen op het gebied van visieontwikkeling op het niveau van de gemeente Hoeksche Waard.

Verschillende respondenten binnen de gemeente Hoeksche Waard en ook van andere gemeenten benadrukken dat het ontwikkelen van een duidelijke gebiedsvisie en het nadrukkelijk innemen van een standpunt van groot belang is. Dat de gemeente Hoeksche Waard nog een jonge gemeente is, speelt hier een rol en is mede bepalend voor de intensiteit waarmee *contact* wordt gelegd. Omdat er intern nog verschillende zaken spelen (R1,3) is het *maken van contact* met anderen lastiger. Respondenten van omliggende gemeenten zien dat ook. De gemeente zoekt nog naar positie (R4,6,8,11,18,19,23) en daar is begrip voor. Het is wel van belang dat de gemeente duidelijk positie gaat innemen en het *contact* met omliggende gemeenten maakt. Dit is nodig voor andere gemeenten en maakt *het contact leggen* met de gemeente Hoeksche Waard gemakkelijker.

“Het is belangrijk dat ze wel een profiel gaan krijgen. Wat is Hoeksche Waard, welk profiel hoort daarbij? Hoeksche Waard heeft veel potentie, als ik alleen al kijk naar food en het agrarische, dat moet je wat meer profileren. Dat helpt ook voor andere gemeenten, in de samenwerking. Wat kan ik toevoegen, welke bedrijven zou ik in contact kunnen brengen met hun bedrijven? Dan heb je wat meer houvast om zo’n gesprek aan te gaan.” (R19)

Uit diverse interviews komt naar voren dat het *leggen van contact* tussen gemeenten vaak is gestoeld op *persoonlijke contacten en relaties*. Binnen de regio Zuid-Holland-Zuid worden sinds 2019 bestuurlijke conferenties belegd. Enkele respondenten reflecteren hier op positieve wijze op. De conferenties worden ambtelijk voorbereid. Dit zorgt er haast automatisch voor dat er ook ambtelijk *contact wordt gelegd*. Genoemd wordt dat de burgemeesters van Dordrecht en Rotterdam momenteel goed met elkaar overweg kunnen. Zij bevorderen een goede uitwisseling tussen de ambtelijke organisaties. Ook goede *relaties* tussen topambtenaren bevorderen de interactie tussen gemeenten. Diverse respondenten (R3,9,11,13,16-18,23,24,27) noemen diverse malen dat samenwerken deels ook

mensenwerk is. Goede *onderlinge relaties* zijn van groot belang in de interactie en elkaars vindbaarheid. De gemeente Hoeksche Waard heeft in haar nu anderhalfjarig bestaan te maken gehad met wisselingen van burgemeesters en uit verschillende gesprekken komt naar voren dat dit niet helpt in het bepalen van positie en het leggen van verbindingen met andere gemeenten (R3,7,9,11,13,16,23,24). Niet alleen binnen de gemeente Hoeksche Waard zijn er diverse wisselingen van bestuurders en topambtenaren geweest, maar ook binnen de Drechtsteden is dit het geval, waaronder in Sliedrecht. Tevens is de gemeente Molenlanden slechts anderhalf jaar oud. De hoop wordt uitgesproken dat er nu wat stabiliteit ontstaat en er gebouwd kan worden aan de *onderlinge relatie* en samenwerking.

Een tweetal factoren wordt genoemd waar respondenten het niet over eens zijn, namelijk de voorwaarde dat er *gemeenschappelijke belangen* zijn alvorens *contact te zoeken* met andere gemeenten en de capaciteit van het ambtelijk apparaat. Een aantal respondenten (R2,4,5,13,16,22-24) geeft aan dat het bestaan van *gemeenschappelijke belangen* een voorwaarde is alvorens men over gaat tot het *leggen van contact* en naar *gemeenschappelijke delers* in de opgaven te zoeken. Andere respondenten geven echter aan dat het van groot belang is om *contact te maken* en *te verkennen of er gemeenschappelijke delers zijn in de opgaven*, want anders is het niet helder of men elkaar kan versterken en of er *gemeenschappelijke belangen* zijn (R3,6,15,21). Dit is nodig, want anders moet er een gezamenlijk probleem zijn voordat er *contact wordt gelegd* en dan is het eigenlijk te laat. Het helpt als men het al aan de voorkant organiseert en verkent om vanuit kansen en mogelijkheden tot elkaar te komen.

“Op het moment dat we deze strategische kaarten niet naast elkaar leggen zien we de meerwaarde niet.” (R15)

Een ander betwist punt is de capaciteit van de ambtelijke organisatie. Waar sommigen (R1-3,5) dit als een beperking zien voor het leggen van contact, zien anderen dat juist capaciteit kan worden gewonnen door slimme verbindingen te maken (R4,6,11). Genoemd wordt dat het van groot belang is om het gezamenlijk uitspreken van kansen en mogelijkheden te concretiseren en afspraken te maken over acties en resultaten. Daar is ambtelijke capaciteit voor nodig. Datzelfde geldt voor het voorbereiden van bijvoorbeeld bestuurlijke conferenties. Anderen zien juist dat er capaciteit kan worden vrijgespeeld door de kansen te benutten om elkaar te versterken en door het van buiten naar binnen werken te integreren in het werk.

“Capaciteit is er voldoende. Als je het slim aanpakt dan win je capaciteit door intelligent samen te werken.” (R4)

Verschillende respondenten geven impliciet of expliciet aan dat het thema of de opgave ook bepalend is voor de mate waarin contact wordt gezocht met andere gemeenten (R1,3,5,6,10,11,21,25). Respondenten vanuit de gemeente Hoeksche Waard zien een oorzaak die daaraan ten grondslag ligt bijvoorbeeld in het feit dat sommige opgaven al verder zijn in de uitwerking dan andere opgaven. Eerst wordt gekeken naar de behoeften van partijen en inwoners op het eiland zelf.

“Het is echt bouwen. We hebben vijf programmathema’s. Twee zijn al erg bezig met buiten. De andere zijn in een andere fase.” (R1)

Na het leggen van verbindingen binnen de eigen gemeente wordt de stap gezet richting andere gemeenten en partijen. Daarnaast is de opgave bepalend, omdat de schaal waarop vraagstukken zich

afspelen verschilt. Mobiliteit speelt eerder provinciaal dan regionaal en dat maakt dat gemeenten *contact hebben* over dat thema. Zoals genoemd is het thema veiligheid verplicht om dat op regioschaal te organiseren. Ook het sociaal domein behoeft schaalgrootte om slagkracht te ontwikkelen om bijvoorbeeld in te kopen op jeugdzorg.

Meerdere respondenten noemen dat er zich ook instrumenten kunnen voordoen die aanleiding geven voor het maken van verbinding met andere gemeenten. In de huidige tijd is de Regiodeal een actueel voorbeeld.

“En soms ook van hogere overheden, provincie en rijk, wanneer er middelen beschikbaar worden gesteld. Dan valt een eerste steentje, zodat er een dynamiek is waaruit een project kan ontstaan waardoor verbindingen worden gelegd om het project verder te brengen.” (R3)

De Regiodeal is een samenwerking tussen het rijk en regio's. Regio's kunnen een aanvraag indienen waarbij wordt aangegeven waar geld voor nodig is. Dit zijn vaak meervoudige opgaven die in de regio spelen, zoals verbetering van regionale samenwerking tussen partijen of ondersteuning bij het aantrekken van private investeringsmiddelen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2020). De Regiodeal wordt gezien als een vehikel om samen te werken op basis van een verstandshuwelijk, aldus een respondent. De Hoeksche Waard is bij een andere Regiodeal aangesloten dan de andere gemeenten in de regio, maar dit hoeft geen belemmering te zijn om *contact te leggen*. Genoemd wordt dat het interessant is om cross-overs te realiseren tussen elkaars inhoudelijke agenda en te kijken waar slimme verbindingen kunnen worden gemaakt (R3,11,15). Vanuit de verbinding kan men elkaar versterken en kunnen win-winscenario's ontstaan.

Voor wat betreft het *opstellen van regels* om samen te werken aan complexe opgaven, staat veel nog in de kinderschoenen. Zo ver is het nog niet. Binnen de zeven Drechtstedengemeenten is dat wel het geval. De flankgemeenten Gorinchem, Hoeksche Waard en Molenlanden verhouden zich op een andere manier tot de Drechtsteden die nu al vijftien jaar in gezamenlijkheid met elkaar optrekken (R5,11-13,18,20-22,24,25,27). Genoemd wordt dat binnen de Drechtsteden het *maken van contact* gemakkelijker is.

“Binnen de Drechtsteden is het georganiseerd en gebeurt het automatisch. Met de andere gemeenten gaat dat van nature veel lastiger. De oriëntatie van het ambtelijk apparaat is op de Drechtsteden. Je moet extra moeite doen om met de andere gemeenten in contact te komen.” (R18)

De Drechtstedengemeenten zijn met elkaar vergroeid. Vanuit de gemeente Sliedrecht die is aangesloten bij de Drechtsteden klinkt dat ongeveer 60% van de begroting in de gemeenschappelijke regeling zit. Eenzelfde geluid klinkt vanuit de gemeente Zwijndrecht waar een percentage van 70% wordt genoemd. Er is binnen de Drechtsteden veel ambtelijke samenwerking. Zo is er het ambtelijk overleg bestuur. Dit is een groep ambtenaren die speciaal belast is met de regiotaak, namelijk de samenwerking binnen de Drechtsteden. Ook wordt genoemd dat binnen de Drechtsteden men met dezelfde systemen werkt en daarom ook gemakkelijk toegang heeft tot elkaars systeem. Met de andere gemeenten wordt meer afstand gevoeld en is het *maken van contact* lastiger, omdat men dan extra moeite moet doen om met elkaar in *contact* te komen.

Binnen de Drechtsteden is de ontmoeting georganiseerd in structuren. Hieruit blijkt de rol van *formele structuren*. De drijfveer om *contact te maken* met elkaar is binnen de Drechtsteden wel aan

het veranderen. Respondenten zien dat het eerst vooral systeemgedreven was. Nu komt langzamerhand de inhoud meer centraal te staan. Een voorbeeld is de Groeiagenda. Vanuit deze inhoudelijke agenda geven de Drechtstedengemeenten in verschillende coalities, afhankelijk van de opgave, uitvoering aan de agenda. Een trend die wordt gezien als belemmering voor het *zoeken van contact, het verkennen of er gemeenschappelijke delers in opgaven zijn* en het *maken van afspraken* is dat gemeenten in toenemende mate zoeken naar zelfstandigheid en de focus soms meer op lokale vraagstukken en belangen komt te liggen (R7,9,14,15,18,20,21,27).

Noemenswaardig is dat de gemeentesecretarissen elkaar regelmatig spreken (5,13,19,20,22). Sinds vorig jaar is er een secretarissenkring opgericht met secretarissen uit de regio. Men heeft een gemeenschappelijke groeps-app, waardoor er korte lijnen zijn. Hieruit blijkt de rol van *persoonlijke relaties*. Men weet elkaar in de huidige corona-omstandigheden goed te vinden en denkt samen na over scenario's. Tevens wordt genoemd dat de corona-omstandigheden de tien gemeenten binnen de regio dichter bij elkaar brengen. Men denkt met elkaar na over hoe de regio uit de crisis te krijgen op zowel gezondheidsdomein alsook op economisch domein. Dit wijst op de dynamiek die zich manifesteert in het verloop van de tijd, wat invloed heeft op hoe men zich tot elkaar verhoudt.

4.1.2 Tussentijdse conclusie: netwerkmanagementstrategieën binnen de regio

Aan de hand van bovenstaande alinea's, kan de vraag worden beantwoord hoe netwerkmanagementstrategieën binnen de regio worden gehanteerd. Binnen de gemeenschappelijke regelingen (de DGJ, VRZHZ en OZHZ) op regioniveau en binnen de Drechtstedengemeenten wordt *interactie geïnitieerd, wordt verkend of er gemeenschappelijke delers zijn in de opgaven* en worden regelmatig *afspraken gemaakt*. Alle drie de strategieën worden toegepast. Er kan gesteld worden dat binnen de *formele structuren* netwerkmanagementstrategieën gehanteerd worden. Tevens wordt binnen *de formele structuren* vrij intensief samengewerkt. Buiten de *formele structuren*, zoals de Drechtsteden en de VRZHZ, worden nog beperkt netwerkmanagementstrategieën tussen gemeenten gehanteerd.

In bovenstaande alinea's komen verschillende factoren naar voren die de lage intensiteit van interactie verklaren. Een van de factoren is dat de gemeente Hoeksche Waard en Molenlanden jonge gemeenten zijn en ook andere gemeenten in ontwikkeling zijn. Dat er intern veel speelt, maakt het *initiëren van interactie* met andere gemeenten lastiger, omdat er geprioriteerd moet worden. Tevens zijn er verschillende wisselingen geweest met betrekking tot bestuurders en topambtenaren. *Persoonlijke relaties* tussen bestuurders en topambtenaren spelen een belangrijke rol in het al dan niet hantieren van netwerkmanagementstrategieën. Tevens blijkt de politiek een bepalende factor. Ook blijkt dat *formele structuren* netwerkmanagementstrategieën kunnen hinderen. Binnen *formele structuren*, zoals de Drechtsteden, vindt men elkaar gemakkelijk, maar het is lastiger om vanuit de *formele structuur* het *contact te maken* met gemeenten daarbuiten. Andersom geldt hetzelfde: gemeenten die niet behoren tot de *formele structuren* waar gemeenten intensief met elkaar samenwerken, vinden het lastig om *contact te maken* met gemeenten die behoren tot *formele structuren*.

Het elkaar opzoeken komt in de huidige coronacrisis wel in een ander licht te staan en ontwikkelingen zijn zichtbaar; men zoekt meer toenadering op regioschaal. Tevens is te zien dat in toenemende mate naar voren komt dat *formele structuren* ook belemmerend kunnen zijn. Dit resulteert soms in het aanpassen van *formele structuren*, zoals de Drechtsteden, waar men op bepaalde thema's de samenwerking anders georganiseerd heeft. De tijd speelt een belangrijke rol en zorgt voor de nodige positieve dynamiek in de regio. Nu zal vervolgd worden met complexiteit die zich manifesteert binnen de regio.

4.2 Complexiteit binnen de regio

In dit subhoofdstuk zal aan de hand van complexiteitsmechanismen een analyse worden gemaakt van de rol die complexiteit speelt binnen de regio.

4.2.1 De rol van instituties binnen de regio

Binnen de gemeente Hoeksche Waard is te zien dat instituties (zoals *verschillende waarden, normen en (politieke) oriëntatie*) in de ambtelijke organisatie geen grote rol spelen. In de organisatie en het bestuur zijn grote verschillen niet te onderscheiden. De organisatie werkt aan een nieuwe strategische agenda, zodat men ook gericht de verbinding kan leggen met andere gemeenten. Instituties werken nog wel door in de gemeenteraad en dit belemmert samenwerking met andere gemeenten. *Een ontwikkelde cultuur (informele instituties)*, zoals vooringenomen wantrouwen, speelt een rol. Uit diverse interviews blijkt dat er tussen de voormalige gemeenten vaak strijd was. De gemeenteraad is niet eensgezind over een gebiedsvisie voor de gemeente Hoeksche Waard door *verschillende waarden en normen en (politieke) oriëntatie*. Dit is wel nodig om richting te geven aan het *contact* en uiteindelijk de samenwerking met andere gemeenten, want dat maakt het *maken van contact* met de Hoeksche Waard gemakkelijker (R6,7,9,11,18,19,21,24). Als de Hoeksche Waard positie inneemt en die uitdraagt, schept dat duidelijkheid voor haar omgeving.

Uit gesprekken wordt duidelijk dat er verschillen zijn tussen gemeenten als het bijvoorbeeld aankomt op hoe gemeenten zich verhouden tot hun omgeving. De gemeente Hendrik-Ido-Ambacht en Alblasserdam zijn open organisaties die actief *contact zoeken* met andere gemeenten in de regio. Dit wordt vanuit het bestuur ook als belangrijk gezien. Datzelfde geldt voor de gemeente Papendrecht. Deze bevinding wijst op *kenmerkende waarden en normen en oriëntatie*. Hardinxveld-Giessendam is een nieuwe gemeente in de Drechtsteden en ziet duidelijk de meerwaarde van de samenwerking en zoekt die met de Drechtsteden. Hun houding is constructief. Genoemd wordt dat gemeenten zich op dat punt ook onderscheiden (R1,3,9,11,18-21). Er zijn gemeenten die wantrouwender tegenover de Drechtstedensamenwerking staan dan andere gemeenten. Hieruit blijkt de rol van een *kenmerkende cultuur en oriëntatie*. Tevens wordt genoemd dat de ontwikkeling van gemeenten verschilt (R3,4,11,24,27). Dat hangt onder meer samen met wisselingen van bestuurders en ambtenaren. Als men bezig is de eigen organisatie op orde te brengen, dan geeft dat meer *interne oriëntatie* en minder tijd om met andere gemeenten samen te werken (R1,3,17,18,20,23,24). Dit wordt bijvoorbeeld gezien bij Hoeksche Waard, Molenlanden, Sliedrecht en Gorinchem.

“Ik merk wel dat gemeenten die net heringedeeld zijn veel met zichzelf bezig zijn. Het beleid moet geharmoniseerd worden, mensen op de juiste plek krijgen en noem maar op. De eerste paar jaar is het een stuk lastiger om samen te werken.” (R24)

De *verschillende oriëntatie en waarden en normen* (informele instituties) worden tevens bepaald door de sociaal-demografische verschillen wat tot uiting komt in gemeente-specifieke problematiek. Solidariteit staat daardoor onder druk. In Dordrecht is bijvoorbeeld de opvang van dak- en thuislozen een probleem. Dit speelt in andere Drechtstedengemeenten veel minder. Dit geldt ook voor Zwijndrecht waar de bevolkingssamenstelling anders is en er gemiddeld meer sociale huurwoningen zijn.

“Op verschillende thema’s zie je de eigenheid van de gemeenten. Dat is logisch, de problematiek is verschillend, want gemeenten zijn verschillend.” (R10)

De verschillende sociaal-demografische samenstelling en uiteenlopende problematiek resulteert in verschillende *oriëntaties* wat het soms lastig maakt om elkaar te vinden.

Wat tevens bepalend is voor de *oriëntatie* van gemeenten, is dat sommige gemeenten moeite hebben een sluitende begroting te realiseren (R1,7,8,11,12,14,21,22,25,27). Dit zorgt ervoor dat verschillende samenwerkingsverbanden onder druk komen te staan. Sommige wethouders willen meer lokaal profiel ontwikkelen. Een van de redenen is dat lokale gemeenteraden meer invloed willen. Hier gaan regionale en lokale belangen schuren die voortkomen uit *verschillende waarden, normen en oriëntaties*. Datzelfde geldt bijvoorbeeld voor de DGJ. Uit de tien gemeenten zitten afgevaardigde wethouders in het bestuur. Het komt voor dat een wethouder tegen stemt en de andere negen wethouders voor. Lokaal moet men dan verantwoording afleggen wat soms tot ontevredenheid leidt in de lokale raad. Dit wijst op het feit dat de *politieke oriëntatie* en de daar geldende *waarden en normen*, welke bepalend zijn voor de dynamiek in samenwerking. Het leidt er onder meer toe dat wethouders anders gaan acteren in de gemeenschappelijke regeling. Samenwerking wordt dan in toenemende mate als een belemmering gezien om middelen vrij te maken om lokaal investeringen te doen en lokale partners te versterken. *Verschillende waarden, normen en oriëntaties* strijden om voorrang.

“Er zijn teveel verschillende belangen die bereikt moeten worden. Dat zit ook in cultuur.” (R6)

Wat hiermee samenhangt zijn de verschillen tussen gemeenten als het gaat over de *politieke samenstelling en oriëntatie* die voortkomen uit de sociaal-demografische samenstelling wat zich vervolgens uit in *oriëntatie, type activiteiten en waarden en normen* (R8,13-16,21,22,26). Dit tekent de wijze waarop gemeenten acteren. De verschillende gemeenteraden zorgen ervoor dat verschillen tussen gemeenten duidelijker naar voren komen en dat is bepalend voor de dynamiek in de samenwerking.

“Op hoofdlijnen wordt men het vaak wel eens, doch terug in eigen huis wachten dan vaak lastigere discussies, zowel qua uitwerking, het venijn zit in de staart, maar zeker ook bij het spel met de eigen gemeenteraad.” (R8)

“Dat schuurt, omdat de ene partij op een onderwerp bijvoorbeeld grotere financiële belangen heeft dan de andere partij. Feit is wel dat binnen het sociale domein alle gemeenten geraakt worden. Het is alleen zoeken hoe iedere afzonderlijke gemeenten kan worden bediend om recht te doen aan lokale behoeften. Je ziet ook toenemende behoefte bij raadsleden om zich te bemoeien. Raadsleden willen voor de eigen gemeenten specifieke lokale regelingen.” (R11)

De politiek en het bestuur met de daar geldende *waarden en normen* verschillen per gemeente. Dit brengt de nodige complexiteit met zich mee. De verschillen die zich bestuurlijk en politiek aftekenen, belemmeren het *leggen van contact* en uiteindelijk ook samenwerking.

In meerdere interviews komt naar voren dat ook het gebiedstype en de daarmee samenhangende *activiteiten* bepalend zijn voor de samenwerking (R8,13,15,17,22-24). Waar in de Drechtsteden en Gorinchem veel maritieme industrie gevestigd is, worden de gemeenten Molenlanden en Hoeksche Waard meer gekenmerkt door ruraliteit, akkerbouw en veeteelt. Genoemd wordt dat de samenwerking van oost naar west natuurlijker verloopt dan de verbinding van noord naar zuid. Dit komt onder meer doordat van oost naar west de rivier een gemeenschappelijke deler vormt

met de daarbij behorende industrie. Dit resulteert in gelijksoortige vraagstukken. Samenvattend blijken instituties per gemeente te verschillen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de (*politieke*) *oriëntatie, de activiteiten en de waarden en normen* van gemeenten. Onder meer de sociaal-demografische samenstelling, schaalgrootte en het type gebied van een gemeente liggen hieraan ten grondslag (R3,5,7,8,13-16,22-25). Genoemd wordt dat verschillen niet belemmerend hoeven te zijn, maar juist kansen bieden. Het blijkt echter een uitdaging om te gaan met verschillen en gelijkwaardigheid te betrachten in de omgang met elkaar.

“Het is echt heel belangrijk om de ongelijkheid van gemeenten te erkennen en gelijkwaardigheid te betrachten bij het hanteren van grotere vraagstukken. En dat is ons niet van nature gegeven. Als je vanaf een afstand naar de aarde kijkt en je zit dan in het ruimtencentrum, dan denk je dat de aarde een is, maar dat is niet zo. Vanaf een afstand lijkt alles hetzelfde, maar dat is niet zo. Als je er in zit is het een kunst om te gaan met verschil. En dat is misschien wel de belangrijkste opgave bij intergemeentelijke samenwerking.” (R15)

4.2.2 Padafhankelijkheid binnen de regio

Het gezamenlijk aanpakken van grensoverschrijdende en complexe vraagstukken is een lastige opgave in een regio waar *verschillende regelingen en formele structuren* bestaan, waaronder de gemeenschappelijke regelingen. In het verleden zijn keuzen gemaakt en die kunnen het vormgeven van een nieuwe en meer integrale aanpak belemmeren. Er kan daarom gesproken worden van padafhankelijkheid binnen de regio Zuid-Holland-Zuid waarvan de uitkomsten zichtbaar zijn in bestaande structuren en relaties.

Diverse respondenten noemen dat de Drechtsteden bepalend is voor de dynamiek in de regio (R4,5,7,9,13,15,18,22-25). De Drechtstedengemeenten werken intensief met elkaar samen. Van veel Drechtstedengemeenten gaat een groot deel van de begroting naar de GRD. Op diverse thema's vindt vergaande afstemming plaats. Genoemd wordt ook dat de Drechtsteden bepalend is voor de dynamiek in de regio (R7,9,10,13,14,25).

“Wat ingewikkeld is in onze regio is dat je de zeven Drechtstedengemeenten hebt met daarbij drie aanliggende gemeenten. We zijn samen Zuid-Holland-Zuid. De Drechtsteden hebben een bijzondere samenwerking, dat is weleens verwarrend. Je ziet dat de Drechtsteden veel meer afstemming met elkaar hebben. Dat is geen verwijt, dat is logisch. Ze komen elkaar elke dag tegen, ze zijn helemaal vervlochten. Maar voor Hoeksche Waard of Molenlanden is het weleens verwarrend. Want er zijn verschillende tafels waar dingen op worden afgestemd.” (R13)

“Wat ik merk in gesprekken met collega-burgemeesters van flankgemeenten, dat die zeggen van zolang de Drechtstedengemeenten in het starre construct zitten met een bestuur en een raad dan vinden we het niet interessant om samen te werken. Maar als jullie een andere structuur zouden kiezen en meer maatwerk mogelijk zouden kunnen maken dan vinden we samenwerking wel interessant. Dat is een extra motivatie voor ons om die moderniseringsslag te maken.” (R25)

Tevens klinkt het in meerdere interviews dat de inrichting van de GRD soms te bepalend is voor de dynamiek en dat er veel wordt gesproken over de vorm en de governance (R8,12,15,22). Genoemd wordt dat er meer netwerksamenwerking nodig is en minder rigiditeit. Meer netwerksamenwerking

zal leiden tot meer samenwerking op schaal van Zuid-Holland-Zuid in plaats van een Drechtstedensamenwerking. Als men meer focust op de inhoud in plaats van de samenwerkingsvorm dan zien verschillende respondenten dat het enthousiasme, de energie en de mensen vanzelf komen. Meer flexibele samenwerking op inhoud wordt gezien als kansrijk voor het realiseren van beleidsdoelen.

Dat de samenwerking ook binnen de gemeenschappelijke regelingen niet altijd optimaal blijkt te verlopen hangt samen met dat de *structuur* in sommige gevallen vijftien jaar oud is. De huidige tijd vraagt om minder uniformiteit en meer aansluiting bij de complexiteit van de opgaven.

“Er is zoveel gebeurd in de samenleving, er is zoveel veranderd, behalve de GRD.” (R22)

Recent zijn enkele zaken uit de gemeenschappelijke regeling gehaald, waardoor het mogelijk wordt om op inhoud flexibeler de verbinding te zoeken met andere gemeenten. Dat geldt bijvoorbeeld op het ruimtelijk-economisch domein binnen de Drechtsteden. De Drechttraad en het Drechtsteden-bestuur worden nu door gemeenten geïnformeerd, maar hebben formeel geen zeggenschap meer op inhoud. De afzonderlijke gemeenten hebben meer ruimte gekregen om uitvoering te geven aan het genoemde domein (R9,10,12,15,21,25). *Formele structuren* beperken soms een daadkrachtige aanpak van problematiek en het maken van nieuwe verbindingen.

“Structuren kunnen ook verstikken en stollen in allerlei overleggen en bureaucratie. Je moet de vraag stellen waar het ons brengt. Als je kijkt, welk probleem ligt er, welke opgave, dan kun je beter met dingen aan de slag en kun je draagvlak beter vormgeven.” (R16)

Padafhankelijkheid blijkt ook uit de *persoonlijke relaties*. In voorgaand schrijven komt naar voren dat wisselingen van bestuurders of topambtenaren bepalend zijn voor de dynamiek in samenwerking en onderlinge verhoudingen. *Relaties* uit het verleden kunnen verdwijnen door wisselingen in posities en maakt dat samenwerking gemakkelijker verloopt of bemoeilijkt wordt. Als men al een tijd met elkaar werkt, weet men wat er van elkaar te verwachten valt en dat maakt samenwerking doorgaans gemakkelijker.

4.2.3 Strategische complexiteit binnen de regio

De vraag of gemeenten weleens *verrast worden door keuzen* van andere gemeenten, wordt verschillend beantwoord. Een interessante bevinding is dat *verrassingen* vaak voortkomen uit onvoldoende *contact*. Men is op de schaal van regio Zuid-Holland-Zuid nog niet goed bekend met elkaars agenda. Onvoldoende kennis van elkaars agenda is om twee redenen van belang, namelijk om parallel werken te voorkomen (R1,13,16,20) en om kansen te benutten (R3,9,11). Zonder verbinding kan men elkaar in de weg zitten bij uitvoering van plannen. Door kennis te hebben van elkaars agenda kunnen slimme verbindingen worden gemaakt en opgaven op een effectievere wijze verder worden gebracht. Integreerend vermogen wordt daarom genoemd als een belangrijke voorwaarde om parallel werken te voorkomen en daadkracht, efficiëntie en effectiviteit te realiseren in samenwerking.

Binnen de Drechtsteden *verrast* men elkaar nauwelijks (10,11,13,17,21,22,27). *Formele structuren* faciliteren het *contact* (zie ook par. 4.1.1). Er zijn verschillende tafels waar bestuurders elkaar treffen en waarvan ontmoetingen ambtelijk worden voorbereid. Door het regelmatige *contact*, is er nauwelijks sprake van *verrassingen*.

“Het voordeel van het construct is dat er veel contacten zijn. Men treft elkaar met grote regelmaat. En dat maakt dat je niet zo snel wordt verrast.” (R10)

Dat er zich soms toch verrassingen voordoen, komt door een tweetal factoren. Ten eerste is er een cultuur waardoor men zich niet altijd even transparant uitspreekt naar elkaar (R9,11-13,15,19,27). Uit diverse gesprekken blijkt dat het van belang is om transparant te zijn naar elkaar en met elkaar in gesprek te gaan.

“Op regioniveau, binnen Zuid-Holland-Zuid, en dat proef ik breder, moeten we wel leren om te zeggen waar het op staat. We zijn er goed in om de hete brij heen te praten en elkaar wat minder aan te spreken. Voor mijn gevoel gaat de discussie te vaak over structuur en zou het meer naar de inhoud terug moeten.” (R27)

In verschillende gesprekken komt naar voren dat het de cultuur is dat men soms onvoldoende eerlijk en transparant is tegenover elkaar in het uitspreken van frustraties en belangen. Men gaat soms in dezelfde groef door, terwijl bepaalde zaken besproken moeten worden, maar door een cultuur van stilzwijgen ontstaat er soms een sfeer van onvoldoende daadkracht en ineffectief vergaderen. De wens klinkt om eerlijk te zijn over belangen en dat het zaak is, wanneer wordt gemerkt dat men vastloopt met elkaar, het vastlopen bespreekbaar te maken (R12,13,15,16,22). Om dat gesprek op alle verschillende niveaus te voeren, blijkt soms lastig. Dit is iets waar de regio, met name de Drechtstedensamenwerking, last van heeft en dat hangt samen met de historie. Het gebied werd gevormd door verschillende eilanden die met de rug naar elkaar toe stonden. De kleinere gemeenten konden het op een gegeven moment moeilijk meer bolwerken bij uitvoering van verschillende taken (R10,12,15,18,20,21,23,27).

“De samenwerking is vijftien jaar oud, omdat de kleine gemeenten het bijna niet meer konden trekken. Toen is de sociale dienst opgericht. Het is voor hen ook een reden geweest dat daarmee het eigen voortbestaan gegarandeerd was.” (R10)

Dat kleinere gemeenten zelfstandig willen blijven, blijft onuitgesproken. Schaal op zichzelf wordt gezien als onvoldoende legitiem om de samenwerking aan te gaan. Daarvoor moet de inhoud juist leidend zijn. Een op inhoud gebaseerde samenwerking is effectiever om vraagstukken verder te brengen en kan samenwerking ook bevorderen en verbeteren, omdat partijen elkaar dan gemakkelijker kunnen versterken. De Drechtsteden is een regeling om herindeling van kleinere gemeenten te voorkomen en om meer slagkracht te realiseren op verschillende thema's, zoals het sociaal domein, maar ook op het ruimtelijk-economisch domein. De wens om meer lokaal maatwerk en om meer zaken in zelfstandigheid uit te voeren, maakt de samenwerking soms lastig. Genoemd wordt dat als gemeenten eigen regelingen willen treffen, samenwerking minder interessant wordt, omdat schaalvoordelen afnemen en de kosten toenemen (R7,8,14,18,20).

Tevens wordt genoemd dat de samenwerkingsvorm kan zorgen voor *verrassingen*. Een luchtigere wijze van samenwerken kan bijdragen om elkaar minder te *verrassen* en het meer over inhoudelijke thematiek te spreken (R7,8-12,15,25,27).

“Een aangepast en moderner construct waarin we op een luchtigere manier samenwerken en elkaar ook wat gunnen, kan helpen om elkaar niet onaangenaam te verrassen.” (R25)

Van buiten de Drechtsteden klinkt de wens dat er duidelijkheid komt over de koers die de Drechtsteden gaat varen, want dat maakt het voor gemeenten buiten de Drechtsteden gemakkelijker om zich te verhouden tot de Drechtsteden. Dit is ook op gemeentelijk niveau naar voren gekomen in paragraaf 4.1.1.

Een tweede factor is de rol van de politiek en het bestuur. *Verrassingen* manifesteren zich het frequentst op raadsniveau van de individuele gemeenten binnen de regio (R8,14,15,18,21). Een factor die genoemd wordt, is de opkomst van lokale partijen die maakt dat de focus meer lokaal wordt. Verantwoordelijke bestuurders hebben intensief contact, maar worden soms geconfronteerd met de meerderheid van hun raden, wat complicerend werkt in de samenwerking. In verschillende gesprekken komt naar voren dat het ambtelijk apparaat een belangrijke rol kan spelen in het overbruggen van verschillen en het *houden van verbinding* (R3,10,15,20). Het bestuur blijkt een rol te spreken. Dat wordt zichtbaar in de wisselingen van bestuurders. Wisselingen geven een soms wat onrustig beeld en zorgen soms voor *verrassingen* (R1,5,7,16).

Positief is dat er een verandering zichtbaar is. Meerdere respondenten spreken over een kanteling die zichtbaar is. De Drechtsteden wordt gezien als een construct dat in beweging is en vloeibaarder wordt (R10,12,15,16,24,27).

“Het machtsspel is minder. De samenwerking is constructiever en meer vanuit wat kunnen we voor elkaar betekenen. Dus in die zin ben ik wel positief over de beweging die ik zie.” (R16)

Genoemd wordt dat de coronacrisis daar mede een rol in speelt, maar ook dat de houding jegens elkaar aan het veranderen is. Tevens wordt opgemerkt dat de houding constructiever is en men minder naar elkaar kijkt als concurrent.

4.2.4 Tussentijdse conclusie: complexiteit binnen de regio

In dit subhoofdstuk zijn verschillende mechanismen van complexiteit behandeld. De regio Zuid-Holland-Zuid blijkt een complexe regio waar instituties, padafhankelijkheid en strategische complexiteit of choice zich manifesteren. De verschillende gemeenten blijken onderling te verschillen als het aankomt op *formele en informele instituties, zoals de (politieke) oriëntatie, het type activiteiten en de geldende waarden en normen*, maar ook andere *samenwerkingsafspraken en -verbanden*. Zo zijn bepaalde gemeenten onderdeel van de Drechtsteden en andere niet. Dit blijkt samen te hangen met het feit dat gemeenten verschillen als het gaat over sociaal-demografische, politieke samenstelling en gebiedstype. Dit werkt soms door in de samenwerking binnen gemeenschappelijke regelingen, maar ook daarbuiten. Het blijkt een uitdaging om verschillen te erkennen en te respecteren. Insituties zijn bepalend voor de focus en de opgaven of vraagstukken van gemeenten. Hierdoor onderscheiden gemeenten zich van elkaar en maakt dat er uiteenlopende belangen zijn tussen gemeenten. Deze verschillen ontkrachten en belemmeren soms netwerkmanagementstrategieën en uiteindelijk samenwerking. Padafhankelijkheid komt tot uiting in bestaand beleid en bestaande structuren. *Formele structuren* blijken soms het maken van nieuwe verbindingen te belemmeren. De Drechtsteden is bepalend voor de dynamiek in de regio. Keuzen uit het verleden, zoals het inrichten van een *formele structuur* (samenwerkingsverband) en het aangaan van *persoonlijke relaties*, werken door in het heden en zijn bepalend en soms beperkend voor nieuwe keuzen, zoals het *maken van contact* en nieuwe verbindingen tussen gemeenten in de regio. Tevens worden gemeenten weleens *verrast* door elkaar. Een oorzaak is

de politiek, maar ook onvoldoende verbinding en het ontbreken van een cultuur waar men zich transparant uitspreekt over vraagstukken die al dan niet inhoudelijk van aard zijn.

4.3 Vertrouwen binnen de regio

Dit subhoofdstuk handelt over vertrouwen in de regio. Verschillende aspecten komen aan bod, waaronder positieve intenties, het geven van het voordeel van de twijfel en betrouwbaarheid.

4.3.1 Positieve intenties

Op de vraag of gemeenten *rekening met elkaar houden* in het maken van keuzen komen verschillende zaken naar voren. Allereerst is het vraagstuk bepalend voor de mate waarin dat gebeurt, alsook de institutionele context. Op het niveau van de tien gemeenten wordt nog weinig expliciet *rekening met elkaar gehouden* in het maken van keuzen met betrekking tot de aanpak van complexe opgaven (R1,3,5,13,15,19,25). Mobiliteit wordt wel vrij integraal opgepakt, maar dit is ook nodig, omdat de provincie nodig is om grote infrastructurele vraagstukken verder te brengen. Gemeenten gunnen elkaar soms nog weinig en houden beperkt *rekening met elkaar in het maken van keuzen en acteren meer vanuit lokaal belang* in plaats van uit regionaal belang.

“Het blijft natuurlijk wel een politieke omgeving. Dus het hangt ervan af met welke bestuurder en portefeuille en ambitie. Of het een collegiaal bestuurder is of gaat voor zijn eigen belangen. Daarbij hangt het ook af van de lokale vraagstukken.” (R1)

“Er vindt wel overleg plaats. Maar gemeenten maken soms wel echt eigen keuzen. Dat er echt wat gegund wordt en dat er op de lange termijn gekeken wordt van jij een beetje van dit en jij een beetje van dat, dat zit er nog niet in. Wel denk ik binnen de Drechtsteden, maar niet regio-breed. Ik zie het in ieder geval niet.” (R5)

Dat men soms meer *acteert vanuit lokale belangen* komt onder meer doordat handelingen plaatsvinden in een politieke omgeving, waardoor het bestuur en de politiek een belangrijke factor zijn in hoe gemeenten acteren. Bestuurders zijn bijvoorbeeld gebonden aan het lokale coalitieakkoord (R20,21). Als men dan in de regio toch tot overeenstemming komt als bestuurders onderling, kunnen regionale keuzen ontkracht worden door de lokale gemeenteraden (R1,8,10,14). Genoemd wordt dat als zaken, zoals de jeugdzorg, op scherp staan door financiële vraagstukken het lastig is om tot overeenstemming te komen vanuit vertrouwen. Lokale belangen belemmeren het *rekening houden met elkaar* en bepalen het handelen van gemeenten. Dit is soms schadelijk voor vertrouwen.

“Misschien zit de eigenheid in de weg, en ieder voor zich. Te weinig over hebben om regionaal met elkaar het belang ervan in te zien om het samen te doen.” (R19)

In bestaande samenwerkingen blijkt men doorgaans *rekening te houden met elkaar* (R2,12,15,17,18,22,26,27). Voorbeelden die door diverse respondenten zijn benoemd zijn bijvoorbeeld de Regiodeals die zijn gesloten en de spoorzone Dordrecht-Zwijndrecht. Keuzen die hierin zijn gemaakt, zijn nadrukkelijk afgestemd en er is expliciet rekening gehouden met elkaar. Tevens wordt een regeling rondom Jeugd genoemd. Men gaat afstappen van de financiële solidariteit. Vanuit bepaald opzicht *houdt men geen rekening met elkaar*, omdat slechts enkele gemeenten er baat bij hebben,

maar men *houdt wel rekening met elkaar* door de regeling stapsgewijs af te bouwen, zodat gemeenten die het lastig hebben met het afstappen van de financiële solidariteit hierop kunnen anticiperen. Het afstappen van de financiële solidariteit binnen de jeugdzorg is tekenend. Gemeenten geloven in toenemende mate in lokale sturing. Dat betekent dat gemeenten enkel nog verantwoordelijk zijn voor de kosten van de eigen inwoners. Er klinken soms twijfels of het op lange termijn een goede keuze is, omdat het efficiënt en effectief aanpakken van complexe opgaven samenwerking vraagt. De beweging naar meer lokale keuzen en meer lokale invloed kan vertrouwen soms in de weg staan en schaden.

Het blijkt ook dat de situatie in de eigen gemeente bepalend is in hoeverre men *rekening met elkaar kan houden* en kan werken aan vertrouwen, zoals gemeenten die in een ontwikkelingsfase zitten, zoals Molenlanden en Hoeksche Waard (R3,8,10,13,16,23,24).

“Dat wordt makkelijker als je je eigen organisatie een beetje op orde hebt. Dat merk ik zelf ook. In mijn eerste jaar sta je in je eentje om een hele organisatie te trekken. Voordat je iedereen op zijn plek hebt en iedereen functioneert en ingewerkt is, dan ben je een tijd verder. Daarin is het niet zo dat je niet wilt samenwerken of tijd in wilt investeren maar je prioriteiten zijn anders.” (R23)

4.3.2 Voordeel van de twijfel

Op de schaal van de regio zien verschillende respondenten dat gemeenten elkaar met regelmaat vanuit vertrouwen het *voordeel van de twijfel geven* en de ruimte geven om zaken zelfstandig of in kleine samenwerkingsverbanden ten uitvoering te brengen (R2,3,10,11,13-16,26). Een factor die meerdere malen wordt genoemd is het eigenbelang van gemeenten. Als men door keuzen elkaars belangen raakt, moet dat afgestemd worden. Zolang een gemeente de belangen van andere gemeenten niet raakt, geeft men elkaar gemakkelijk *het voordeel van de twijfel* of als de handelingen van een gemeente het belang van andere gemeenten bevordert. In hoeverre gemeenten elkaar het voordeel van de twijfel geven, verschilt wel per gemeente. Een andere factor die naar voren komt in gesprekken is dat de *persoonlijke relatie* tussen bestuurders en gemeentesecretarissen van belang is (10,17,18,24,26,27).

“Als je elkaar wat gunt, is het niet de gemeente Dordrecht die Hardinxveld wat gunt, maar dat zit dan op wethouders onderling. Of de gemeentesecretarissen gunnen elkaar wat. Dat zit echt op de persoon en dat zie je gelukkig wel gebeuren.” (R18)

“Het is vaak niet alleen de letter van samenwerkingsafspraken die je maakt, maar ook de geest. Als ik kijk in de burgemeesterskring, over het algemeen is daar wel een bestuurscultuur van verras elkaar niet. Als er lastige dingen zijn, neem dan contact op met je collega en spreek elkaar aan.” (R24)

Binnen de Drechtsteden blijkt dit soms te ontbreken. Het gebeurt wel, maar vaak met een reserve. Het echte vertrouwen blijkt soms broos. De lokale politiek speelt een belangrijke rol en is evenals bij het al dan niet ondernemen van netwerkmanagementstrategieën een complicerende factor. Genoemd wordt dat als een bestuurder een kritische gemeenteraad heeft, die doorgaans de bestuurlijk verantwoordelijken ter verantwoording roept, dit een weerslag heeft op de samenwerking en vertrouwen. Portefeuillehouders met een kritische gemeenteraad worden ook kritischer op collega's in samenwerkingsverbanden. Dan wil men soms wel het vertrouwen geven, maar wordt ook aan de eigen positie gedacht. Dat belemmert het *elkaar het voordeel van de twijfel geven* vanuit vertrouwen.

Een positieve notie is dat het aan de ambtelijke kant en de bedrijfsvoeringkant goed gaat (R15,22). Ook de Regiodeals worden genoemd. Hoeksche Waard en de maritieme gemeenten binnen de Drechtsteden hebben elk eigen deals gesloten. Het proces wordt gezien als positief waar bestuurders en ambtenaren zich coöperatief opstelden en men *elkaar het voordeel van de twijfel gaf* (R2,3,23-25). Dit hangt ook samen met het eigenbelang dat gemeenten hebben. Het opstellen van goede deals leidt tot winst voor iedereen.

4.3.3 Betrouwbaarheid

Zoals uit het voorgaande blijkt, worden er op de schaal van regio Zuid-Holland-Zuid nog beperkt afspraken gemaakt op het gebied van het ruimtelijk-economisch domein, wonen en toerisme en recreatie. Als er afspraken worden gemaakt op regioschaal dan houdt men zich daar aan. Binnen de gemeenschappelijke regelingen OZHZ, VRZHZ en de DGJ is er veel afgehecht en vastgelegd. Als zaken worden vastgelegd op regioschaal wordt dit zorgvuldig gedaan.

Binnen de Drechtsteden blijkt dat gemeenten zich doorgaans houden aan gemaakte afspraken. Dat geldt met name voor harde financiële afspraken. Betreft het beleidsmatige afspraken, dan wordt er soms meer afgewogen. Tevens wordt genoemd dat colleges soms pragmatisch handelen. Genoemd wordt dat het van groot belang is om afspraken expliciet op te schrijven en af te hechten om te voorkomen dat ieder er een eigen interpretatie op nahoudt. Als zaken niet duidelijk worden vastgelegd, belemmert dat de praktische uitwerking van afspraken en het *naleven van afspraken*.

“Wat ik merk, is dat het belangrijk is om afspraken heel expliciet op te schrijven en af te hechten, want anders gaat iedereen er met zijn eigen interpretatie mee vandoor. We hebben wel eens momenten in de regio gehad en dat voedt ook de frustratie dat er een zwaarbevochten compromis is dat zo wazig is geformuleerd, dat iedereen kan blijven doen wat hij altijd al deed.” (R12)

Dit aspect wordt ook ondersteund door paragraaf 4.2.3. Er is een duidelijke relatie tussen *strategische complexiteit* die zich manifesteert op regioniveau en *betrouwbaarheid*. Onverwachte keuzen hangen ook samen met de perceptie die men heeft van elkaars *betrouwbaarheid*.

4.3.4 Tussentijdse conclusie: vertrouwen binnen de regio

Dit subhoofdstuk levert verschillende bevindingen op. Op de vraag of gemeenten *rekening met elkaar houden*, zijn de reacties wisselend. Op thema's, zoals bereikbaarheid, blijkt dat zo te zijn. Datzelfde geldt doorgaans voor de gemeenschappelijke regelingen VRZHZ, DGJ en de OZHZ. Op regioniveau worden er op verschillende thema's, zoals het ruimtelijk-economisch domein en recreatie en toerisme, nog beperkt afspraken gemaakt en samengewerkt, waardoor het *rekening met elkaar houden* minder toepasbaar is. Een factor die daaraan bijdraagt, is dat de Drechtsteden intensief samenwerken en de gemeente Molenlanden en Hoeksche Waard jonge gemeenten zijn die nog aan het bouwen zijn aan de interne organisatie, waardoor de blik soms minder extern gericht is. Een duidelijke trend is dat gemeenten zoeken naar meer lokale sturing. Een factor hierbij is de politiek en het bestuur. Wethouders willen daarom soms meer lokaal profiel ontwikkelen vanuit de gedachte dat de sleutel ligt in lokale sturing. Dat is ook een wens van veel gemeenteraden. Dit wijst op het feit dat men minder *rekening met elkaar houdt*, maar *acteert vanuit lokale belangen*. Dat hoeft samenwerking niet in de weg te staan, zo blijkt uit interviews. Men komt na overleg meestal tot compromissen en afspraken.

Binnen de Drechtstedengemeenten klinken wisselende geluiden. De Drechtsteden blijkt in beweging en vertrouwen soms kwetsbaar. Dat hangt samen met het vorige hoofdstuk waarin de complexiteit naar voren komt dat zich uit in bijvoorbeeld een cultuurvraagstuk.

“Men liep zeker binnen de Drechtsteden voorop, doch de afgelopen jaren zijn er scheuren in de samenwerking gekomen, zie de discussies de afgelopen tijd en de vele rapporten en commissies, zoals Janssen, Berenschot en Deetman. Het is pas op de plaats, en soms zelfs wat terugschakelen om het vertrouwen te herstellen om vandaaruit weer te kunnen gaan opbouwen.” (R8)

Het blijkt dat men op bestuurlijk niveau en als gemeentesecretarissen *elkaar regelmatig het voordeel van de twijfel geeft*. Er is een hoge *gunningsfactor vanuit de persoonlijke relatie*, zeker als burgemeesters onderling. Goede *persoonlijke relaties* zijn van belang. *Goede relaties* tussen bestuurders en (top)ambtenaren maken soms dat men elkaar vanuit *persoonlijke gunning* het voordeel van de twijfel en het vertrouwen geeft. Dat de Hoeksche Waard in haar nu anderhalfjarig bestaan verschillende wisselingen van burgemeesters heeft meegemaakt is een risico in het opbouwen van *persoonlijke relaties waar men zaken in vertrouwen gunt* wat negatief kan doorwerken in samenwerking. Ook binnen de Drechtsteden is *persoonlijke gunning* zichtbaar op tal van onderdelen, zoals op het gebied van bedrijfsvoering. Echter, de lokale politiek blijkt soms de *gunning* op bestuurlijk niveau teniet te doen. Als het gaat over betrouwbaarheid binnen de regio, dan is daar nog niet veel over te zeggen, omdat het aantal afspraken met betrekking tot de aanpak van diverse complexe opgaven beperkt is. De perceptie van elkaars betrouwbaarheid blijkt wisselend. Zoals genoemd hangt dit samen met de strategische complexiteit die zich manifesteert binnen de regio. Men *acteert soms vanuit lokale belangen* in plaats van dat men *rekening houdt met elkaar* en oog heeft voor het regionale belang en het grotere geheel en de grote opgaven.

4.4 Samenwerking binnen de regio

Dit laatste subhoofdstuk handelt over de samenwerking binnen de regio die zich manifesteert en uit in verschillende aspecten, waaronder collaboratie, bestuurskracht en beleidsintegratie.

4.4.1 Collaboratie

Het blijkt dat er verschillend wordt samengewerkt. Samenwerking bestaat vooral binnen *formele structuren*, zoals de GRD en de VRZHZ. Op diverse thema is er binnen de regio nog weinig samenwerking. Bij collaboratie gaat het echter vooral om het erkennen van de noodzaak van samenwerken en het bestaan van onderlinge interdependenties.

De noodzaak van samenwerken wordt door eenieder onderkend, maar in welk verband en met welke partijen dat moet zijn, is voor veel respondenten geen vaststaand gegeven. Verschillende respondenten hebben een open blik en een pragmatische insteek (R2,4,5,12,13,16,19,22,23,25,27). Respondent 16 noemt het grenzeloos samenwerken. Men noemt dat het afhankelijk is van de inhoudelijke opgave of er samengewerkt moet worden.

“Niet elke opgave hoeft op regioschaal te worden behandeld: het is grenzeloos samenwerken. De opgave is bepalend voor met wie je samenwerkt. Bereikbaarheid is goed voor Zuid-Holland-Zuid. Wonen ook. Dat zijn wel twee belangrijke onderwerpen.” (R16)

Er klinkt echter ook een andere visie. Sommige respondenten geven aan dat het van belang is om keuzen te maken en dat de regio Zuid-Holland-Zuid veel potentie heeft en een goede schaal biedt om samen te werken op uiteenlopende thema's (R3,7-10,13-15,20).

“Mijn advies aan de Drechtstedengemeenten is altijd geweest: doe het samen met Hoeksche Waard, Molenlanden en Gorinchem. Je hebt elkaar hard nodig, het schaalniveau in het sociaal domein is minimaal. Ook richting Den Haag spreekt een grotere regio meer aan.” (R9)

“De regio Zuid-Holland-Zuid is een mooie schaal en een interessant samenwerkingsniveau. We zijn groot genoeg om dingen voor elkaar te boksen en klein genoeg om dingen te doen in kwalitatief goede verhoudingen. Ik ben een groot voorstander van waar dat kan intensiveren en koesteren van de samenwerking in Zuid-Holland-Zuid. Mijn advies aan bestuurders zou zijn om dat vooral te doen. Gegeven het feit dat je een aantal verplichte samenwerkingen hebt op dat niveau, dan werk je met elkaar samen. Dus je hebt die schaal en je constateert dat het een prettige schaal is om zaken te doen. Dan zit er ook mogelijk voordeel op andere elementen. Men treft elkaar al. Je hebt een bestaande structuur, een bestaande infrastructuur van samenwerkingsorganisaties.” (R14)

Genoemd wordt dat samenwerking binnen de regio nodig is, omdat de leeflijnen van inwoners door elkaars gebied lopen en er raakvlakken zijn op diverse thema's, bijvoorbeeld binnen het ruimtelijk-economische domein. Er worden verschillende kansen benoemd die op regioschaal verzilverd zouden kunnen worden, zoals recreatie en toerisme (verbinding Kinderdijk-Biesbosch-Tiengemetten) alsook onderwijs-arbeidsmarkt (elkaar versterkende diversiteit van ruraal en stedelijk gebied). Het is opmerkelijk dat een groot aantal geïnterviewde bestuurders en topambtenaren Zuid-Holland-Zuid als een goede schaal ziet waarop meer zou moeten worden samengewerkt.

Men erkent de noodzaak tot samenwerking, maar wederzijdse afhankelijkheid blijft soms onuitgesproken, zoals blijkt uit paragraaf 4.2.3. Het onvoldoende erkennen van interdependenties maakt dat men soms onvoldoende tot inhoudelijke afspraken komt teneinde effectief samen te werken (R7,12,15). Het bewust zijn van interdependenties komt de kwaliteit van samenwerking doorgaans ten goede, maar kan ook naar voren komen tijdens samenwerking. Als men elkaar weinig spreekt op verschillende thema's kan het zijn dat de meerwaarde van samenwerking niet wordt gezien. Daarbij komt dat het erkennen en naar elkaar uitspreken van interdependenties vraagt om onderling vertrouwen. Dat men elkaar soms nog onvoldoende kent, waardoor vertrouwen nog pril is, kan tevens een oorzaak zijn van het niet uitspreken en onderkennen van wederzijdse afhankelijkheid.

4.4.2 Bestuurskracht

Binnen de gemeenschappelijke regelingen op regioniveau komt men samen rondom een select vraagstuk, zoals men binnen de veiligheidsregio (VRZHZ) zich bezighoudt met veiligheid en binnen de omgevingsdienst (OZHZ) met milieu en leefomgeving. Binnen die *formele structuren* worden *acties afgestemd en uitgevoerd om een vraagstuk verder te brengen*. De meerderheid van de respondenten is tevreden over het functioneren van de gemeenschappelijke regelingen en hoe men acteert op vraagstukken teneinde deze verder te brengen. Daarop afgaande kan er gesteld worden dat er sprake is van bestuurskracht binnen de *formele structuren*. Binnen de *formele structuur* van de Drechtstedensamenwerking worden tevens *afgestemde acties ondernomen* op verschillende terreinen. Zoals uit voorgaand schrijven is gebleken is de Drechttraad echter een complicerende factor alsook de complexiteit

die zich manifesteert in verschillende zaken, zoals verschillende instituties, zoals *waarden, normen en (politieke) oriëntatie*. Dit belemmert het *ondernemen van afgestemde acties om vraagstukken verder te brengen* en hindert daarmee een goede bestuurskracht.

Buiten de gemeenschappelijke regelingen en bestaande samenwerkingsstructuren worden nog beperkt *afgestemde acties ondernomen om complexe vraagstukken verder te brengen*. Men ontmoet elkaar ook minder en er worden buiten *formele structuren* ook beperkt netwerkmanagementactiviteiten ondernomen om samenwerking te bewerkstelligen. Bereikbaarheid is een uitzondering en wordt door de gemeenten gezamenlijk opgepakt (R3-5,7,10,13,19,22). Men maakte zich daar collectief zorgen over. Gemeenten hebben individueel plannen gemaakt en die zouden tegelijk geïmplementeerd worden. Dit zou resulteren in infrastructurele en verkeerskundige wanorde. Het is gesignaleerd en bestuurlijk opgepakt. Genoemd wordt dat urgentie een aanleiding is om al dan niet *afgestemde acties te ondernemen*.

“Zodra er urgentie is, worden vraagstukken centraal gesteld. Nu met corona gaat het geweldig. Want er is urgentie, het moet.” (R13)

De covid-19-pandemie is tevens een vraagstuk *waar men afgestemde acties op onderneemt* in de regio. Gemeenten denken na over hoe de regio uit de crisis kan komen. Dat is een urgent vraagstuk. De setting blijkt ook bepalend voor het al dan niet *ondernemen van afgestemde acties*. Op het niveau van gemeentesecretarissen is er geregeld *contact* en worden *afgestemde acties ondernomen om bepaalde vraagstukken verder te brengen*. Datzelfde geldt voor de burgemeesterskring in de regio. Zoals eerder genoemd, zijn er ook bestuurlijke conferenties waar thema's worden besproken. Dit is echter incidenteel en concrete acties zijn hier nog niet uit voortgekomen. Het elkaar kennen en hebben van een netwerk helpt om *afgestemde acties te ondernemen* (R3,24). Tevens wordt genoemd dat het elkaar opzoeken en het *ondernemen van afgestemde acties* gemakkelijker gaat als de eigen organisatie op orde is.

Diverse respondenten geven wel aan dat het wenselijk is dat er meer *afgestemde acties worden ondernomen*. Het maken van harde afspraken en het evalueren van gemaakte afspraken gebeurt te weinig volgens sommigen (R1,3,7,11,12,17).

“Er is te weinig samenhang in de regio. Er zijn te veel losse projecten. Problemen hebben de neiging voor elkaar te gaan staan en elkaar het uitzicht te ontnemen. We kijken in de regio soms naar de lagere problemen terwijl de hogere problemen om aandacht vragen en de aandacht verdienen. Je zou eigenlijk eens met de kaart van de regio ergens moeten gaan zitten en dan durven te dromen met elkaar en zeggen: dit zijn de vijf opgaven waar we voor gaan. Dit is wat ons bindt in de regio en hier hebben we allemaal profijt van.” (R20)

Een gevaar van het onvoldoende *ondernemen van afgestemde acties* is dat bestuurskracht eronder lijdt en dat men parallel of tegen elkaar in werkt. Dit hindert synergie in de aanpak van complexe vraagstukken, zoals economie, wonen en het sociaal domein.

4.4.3 Beleidsintegratie

In lijn met het voorgaande is de mate van beleidsintegratie afhankelijk van *formele* structuren. Binnen de *formele structuren* is er sprake van beleidsintegratie: *beleidsdoelen en -instrumenten worden onderling afgestemd*.

Binnen de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden is op sommige punten sprake van een zeer vergaande mate van beleidsintegratie. Een voorbeeld is de sociale dienst. Zowel de uitvoering als het beleid is op Drechtstedenniveau belegd (Drechtsteden, 2020; R8-11,18,22). Hetgeen op dit domein wordt besproken en besloten, geldt voor alle zeven deelnemende gemeenten. Ditzelfde geldt voor organisaties als het servicecentrum en het ingenieursbureau. Deze zaken zitten in de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden waar het Drechtsteden-bestuur en de Drechttraad over beslist. De Drechtsteden biedt ook vaste ambtelijke overlegstructuren op het ruimtelijke domein, wonen, mobiliteit en economie. De Groeiagenda is een duidelijk voorbeeld waar *beleidsdoelen op elkaar zijn afgestemd*. De Groeiagenda is echter een minder vergaande vorm van samenwerking dan men voorheen gewend was in de Drechtsteden en een lichte *formele structuur* met gelegenheidscoalities tussen belanghebbende gemeenten. *Zaken worden met elkaar afgestemd*, maar de besluitvorming vindt in de gemeenteraden plaats van de individuele gemeenten. Ook de Regiodeals zijn een mooi voorbeeld van *beleidsintegratie* waar *doelen op elkaar zijn afgestemd*.

Zoals al in eerdere paragrafen naar voren is gekomen, is er een trend bij gemeenten zichtbaar die door sommige respondenten wordt geduid als een terugtrekkende beweging (R7,8,10,14,15,21,25). Binnen het sociaal domein klinkt de roep om meer maatwerk en dus minder beleidsintegratie. Gemeenten willen maatregelen en ook *beleidsdoelen en -instrumenten minder afstemmen* en meer toespitsen op de lokale bevolking.

Binnen de gemeenschappelijke regelingen wordt in vergaande mate samengewerkt. *Formele structuren* zijn een bepalende factor voor de mate van *beleidsintegratie*. Meerdere respondenten spreken uit dat het van belang is deze verbinding met elkaar te houden (R7,9,14-16). Een trend lijkt dat, als het wat minder goed gaat, gemeenten een terugtrekkende beweging maken. Genoemd wordt dat belangrijk is om te blijven investeren in bestaande samenwerking om deze verder te brengen.

“Ik vind de neiging verkeerd dat als iets niet goed gaat om het dan weer zelf te gaan doen, terwijl de energie zou moeten zitten in hoe het met elkaar beter te gaan doen. Je investering zou dan juist moeten zitten in het verbeteren van de samenwerking.” (R14)

Dit geldt bijvoorbeeld op het gebied van DGJ. De OZHZ geeft gemeenten ruimte voor maatwerk. Genoemd wordt dat dit niet de meest effectieve en efficiënte manier van werken is en het de kans op het maken van fouten binnen de GR vergroot.

Verskillende respondenten geven aan dat beleidsintegratie ook gewenst is buiten de *formele structuren*. Er moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over eigenaarschap van interventies, op welke doelen wordt gestuurd en welke instrumenten worden ingezet om doelen te behalen. Het blijkt nu te vaak te blijven bij het uitspreken van ambities, kansen en mogelijkheden. Bestuurders blijken soms terughoudend te zijn op het moment dat er concrete afspraken gemaakt moeten.

“Je moet oppassen dat het abstract blijft. Als je iets zoekt in de samenwerking is er altijd wel wat te vinden, maar als het abstract blijft zonder daaraan concrete doelstellingen en resultaten te verbinden dan is mijn ervaring dat de energie snel weg ebt. Enkel kansen benoemen geeft het niet de energie die nodig is om met elkaar tot uitvoering te komen.” (R3)

In september is er een bestuurlijke bijeenkomst geweest waarbij gesproken is over de verschillende opgaven. *Beleidsdoelen en -instrumenten zijn daar nog niet op elkaar afgestemd.* Zoals verschillende respondenten aangeven is het ook niet nodig om zaken op vergaande wijze te integreren. Het is in ieder geval van groot belang om als gemeenten onderling te delen waar men mee bezig is en welke aanpak er wordt gehanteerd (R1,3,13,15,16). Het naar elkaar uitspreken welke *beleidsdoelen en -instrumenten* men hanteert, is een vorm van beleidsintegratie. Dit is van groot belang om conflicten in doelen en instrumenten te signaleren en indien nodig te verhelpen.

4.4.4 Tussentijdse conclusie: samenwerking binnen de regio

Uit dit subhoofdstuk komen verschillende zaken naar voren. *Men erkent de noodzaak tot samenwerking* wat wijst op collaboratie. Er is wel een onderscheid te maken tussen twee groepen respondenten. De ene groep geeft aan dat het hoe dan ook nodig is om samen te werken op schaal van Zuid-Holland-Zuid. Een andere groep geeft aan dat samenwerking afhangt van het inhoudelijk vraagstuk dat voorligt. Een aandachtspunt is dat het onderkennen van interdependenties beperkt is en weinig wordt gedaan. Dit is nodig om goed samen te werken. De bestuurskracht blijkt binnen de *formele structuren* over het algemeen op orde. Men ontmoet elkaar intensiever dan buiten de *formele structuren* en men *onderneemt meer afgestemde acties om vraagstukken verder te brengen*. De mate van beleidsintegratie wordt getekend door het institutionele landschap. Binnen gemeenschappelijke regelingen is soms sprake van vergaande beleidsintegratie. Buiten de *formele structuren* is er echter nauwelijks tot geen sprake van beleidsintegratie. Men *stemt beleidsdoelen en -instrumenten beperkt af* op thema's, zoals economie, duurzaamheid, recreatie en toerisme. Men spreekt elkaar in die context ook beperkt. Dit wijst op een relatie tussen netwerkmanagementstrategieën en samenwerking. Daar waar men *het contact zoekt* worden doorgaans meer *beleidsdoelen en -instrumenten* op elkaar afgestemd en *afgestemde acties ondernomen*.

4.5 Analytische slotconclusie

In dit subhoofdstuk zullen de verschillende deelconclusies worden geïntegreerd. Het conceptuele model is in de context geplaatst van de regio Zuid-Holland-Zuid en uit het voorgaande kunnen verschillende conclusies worden getrokken. De bevindingen zijn gevisualiseerd in een nieuw analytisch model (zie Figuur 5) en de weergegeven verbanden worden in dit subhoofdstuk uiteengezet.

Uit het voorgaande blijken netwerkmanagementstrategieën binnen de regio Zuid-Holland-Zuid de samenwerking tussen de gemeente Hoeksche Waard en de regio Zuid-Holland-Zuid te beïnvloeden. Bestuurders en ambtenaren van gemeenten binnen de regio treffen elkaar binnen de gemeenschappelijke regelingen VRZHZ, OZHZ en de DGJ. Binnen deze regelingen worden netwerkmanagementstrategieën gehanteerd: *men maakt contact, er worden gemeenschappelijke delers en belangen in de opgaven verkend* en *er worden afspraken gemaakt met samenwerking als beoogd doel*. Dit hangt ook samen met de *persoonlijke relaties* die er zijn tussen bestuurders en topambtenaren. Een soms intensieve samenwerking is het gevolg. Op thema's buiten de gemeenschappelijke regelingen, zoals economie, duurzaamheid, recreatie en toerisme, treffen bestuurders en ambtenaren elkaar minder, nauwelijks of niet. Tevens zoekt men minder of niet naar *gemeenschappelijke delers* en worden nauwelijks tot geen *afspraken gemaakt*. Van samenwerking op die thema's is eigenlijk geen sprake. Deze bevindingen wijzen op de invloed van netwerkmanagementstrategieën op samenwerking. Netwerkmanagementstrategieën leiden doorgaans tot meer samenwerking in de regio.

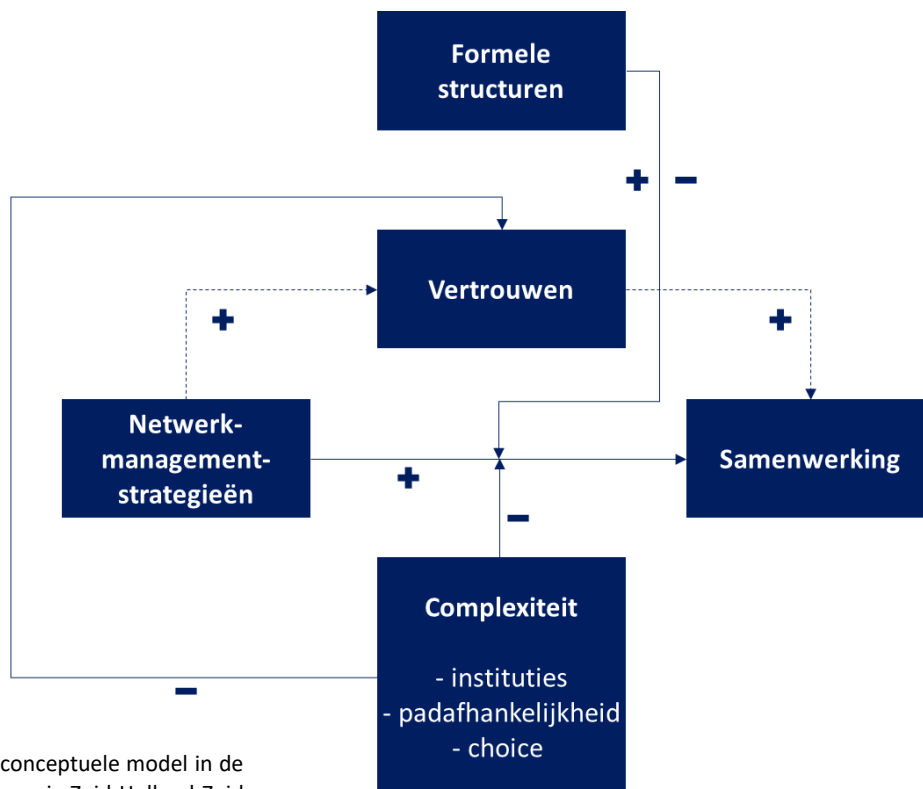
Het blijkt dat *formele structuren* van invloed zijn op de relatie tussen netwerkmanagementstrategieën en samenwerking in de regio Zuid-Holland-Zuid. Enerzijds faciliteren *formele structuren* netwerkmanagementstrategieën en versterken *formele structuren* de invloed van netwerkmanagementstrategieën op samenwerking als deze tussen gemeenten plaatsvinden die tot eenzelfde *formele structuur* behoren. Formele structuren scheppen de condities om meer samen te werken en om netwerkmanagementstrategieën beter uit te voeren. In de regio is dat zichtbaar met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden (GRD). Gemeenten die behoren tot de GRD weten elkaar goed te vinden, zijn vergroeit met elkaar en er is sprake van een vergaande mate van beleidsintegratie wat wijst op samenwerking. Anderzijds kunnen *formele structuren* de invloed van netwerkmanagementstrategieën op samenwerking verminderen. Het blijkt dat *het maken van contact* met gemeenten buiten deze *formele structuur* lastiger is voor gemeenten die behoren tot de GRD en vice versa. Voor de regio betekent deze bevinding dat het ondernemen van netwerkmanagementstrategieën zinvol is alvorens over te gaan tot samenwerking. *Formele structuren* zijn echter wel bepalend voor de dynamiek en context waarbinnen strategieën worden ondernomen en uiteindelijk het effect van netwerkmanagementstrategieën op samenwerking. Ook *persoonlijke relaties* spelen een rol in het al dan niet ondernemen van netwerkmanagementstrategieën. Als men elkaar kent, maakt men gemakkelijker *contact* en *verkent men eerder of er gemeenschappelijke delers en belangen zijn in de opgaven*. Elkaar kennen vergemakkelijkt het ondernemen en de effectiviteit van netwerkmanagementstrategieën en het draagt bij aan de waarschijnlijkheid dat een samenwerking effectief zal zijn.

Netwerkmanagementstrategieën blijken tevens bij te dragen aan vertrouwen. Als men *het contact zoekt* en met elkaar *verkent of er gemeenschappelijke delers of belangen zijn in de opgaven*, groeien *persoonlijke relaties*. Als men elkaar regelmatig spreekt, leert men elkaar kennen en weet men wat er van elkaar te verwachten valt. Dat het regelmatige *contact* bijdraagt aan vertrouwen, blijkt uit de indicatoren van vertrouwen die naar voren komen in het onderzoek. *Men gunt elkaar zaken vanuit de persoonlijke relatie*. Datzelfde geldt voor het al dan niet *rekening houden met elkaar*. Wanneer men elkaar kent, zoals burgemeesters en gemeentesecretarissen in de regio, blijken genoemde indicatoren duidelijker naar voren te komen wat wijst op meer vertrouwen. Als netwerkmanagementstrategieën plaatsvinden in een context van vertrouwen is het waarschijnlijker dat netwerkmanagementstrategieën leiden tot effectief samenwerken. Men is dan eerder geneigd *beleidsdoelen en -instrumenten op elkaar af te stemmen* en *afgestemde acties te ondernemen*, zoals te zien in de burgemeesters- en secretarissenkring.

Uit het onderzoek komt tevens de mediërende invloed van complexiteit op de relatie tussen netwerkmanagementstrategieën en samenwerking binnen de regio Zuid-Holland-Zuid naar voren. Verschillende indicatoren bevestigen de werking van de onderscheiden complexiteitsmechanismen binnen de regio. Instituties komen tot uiting in *ontwikkelde waarden, normen en (politieke) oriëntatie* met bijbehorende *activiteiten* in gemeenten. Onder meer de sociaaldemografische samenstelling en het gebiedstype blijken bepalende factoren voor deze ontwikkeling. Genoemde instituties zijn bepalend voor de focus van gemeenten. De institutionele dimensie verschilt soms dusdanig tussen gemeenten, dat het netwerkmanagementstrategieën bemoeilijkt en ze minder effectief maakt in het realiseren van samenwerking. Tevens speelt padafhankelijkheid een rol in de regio. Verschillende uitkomsten van padafhankelijkheid zijn zichtbaar, zoals *bestaand beleid, formele structuren*, zoals de GRD, en *persoonlijke relaties tussen burgemeesters en topambtenaren* wijzen hier op. Keuzen uit het verleden, zoals een ingezette koers, het inrichten van samenwerkingsvormen, zoals de GRD, en het opbouwen van relaties tussen bestuurders en (top)ambtenaren werken door in het heden. Dit is bepalend en beperkend voor nieuwe keuzen, zoals het *maken van nieuwe verbindingen*. Het blijkt dat bestaande *formele*

structuren niet zomaar zijn aan te passen. De GRD is vergroeid met elkaar en het kost tijd als men een andere koers wil gaan varen, zoals de beweging richting een netwerksamenwerkingsstructuur. Choice komt tot uiting in *verrassingen* die voortkomen uit keuzen van gemeenten. Een tweetal factoren komt naar voren, namelijk cultuur en politiek en bestuur. Men kan soms het *contact zoeken*, maar dit kan worden verstoord door *verrassingen* die voortkomen uit bijvoorbeeld de cultuur waar men zich niet altijd transparant uitspreekt over belangen en (inhoudelijke) vraagstukken. Dit komt onder meer door de verschillende gemeenteraden die een stempel drukken of door de manier waarop bestuurders acteren in samenwerkingsverbanden, zoals de DGJ. De invloed van netwerkmanagementstrategieën op samenwerking wordt verzwakt door complexiteit die zich op verschillende wijzen manifesteert binnen de regio. Dit betekent dat bestuurders en (top)ambtenaren netwerkmanagementstrategieën kunnen ondernemen, zoals het *maken van contact* en het *verkennen van gemeenschappelijke delers en belangen in de opgaven*, maar dat deze energie (deels) verloren kan gaan, omdat complexiteit deze strategieën ontkracht.

Een laatste conclusie is dat complexiteit vertrouwen kan verzwakken. Gemeenten *acteren regelmatig vanuit lokale belangen*. Dit hangt samen met de uiteenlopende instituties tussen gemeenten in de regio Zuid-Holland-Zuid, wat zich uit in bijvoorbeeld verschillende *waarden, normen en (politieke) oriëntatie*. Deze zaken zijn bepalend voor de opgaven die gemeenten definiëren en vervolgens prioriteren. Ook choice heeft zijn weerslag op de mate van betrouwbaarheid die gemeenten aan elkaar toekennen. *Onverwachte en onvoorziene beslissingen* en de cultuur, waarin men zich niet altijd even transparant uitspreekt over bijvoorbeeld belangen, zorgt voor een afname van de mate van betrouwbaarheid die men aan elkaar toekent wat leidt tot een afname van vertrouwen. Dat betekent dat vertrouwen tussen personen en in samenwerkingsverbanden kwetsbaar is voor de complexiteit die zich manifesteert in de regio. Door de complexiteit kan vertrouwen soms onverwachts afnemen in bijvoorbeeld een overleg waar bestuurders al een tijd samenkomen. Een oorzaak is bijvoorbeeld de gemeenteraad die bepaalde belangen prioriteert, wat het handelen van bestuurders bepaalt.



Figuur 5. Het conceptuele model in de praktijk van de regio Zuid-Holland-Zuid

5. Conclusie, aanbevelingen en discussie

5.1 Conclusie

In dit hoofdstuk zal een antwoord geformuleerd worden op de vraag die centraal staat in dit onderzoek.

Wat is de invloed van netwerkmanagementstrategieën binnen de regio Zuid-Holland-Zuid op de samenwerking tussen de gemeente Hoeksche Waard en de regio Zuid-Holland-Zuid?

Uit het onderzoek blijkt de invloed van netwerkmanagementstrategieën binnen de regio Zuid-Holland-Zuid op de samenwerking tussen de gemeente Hoeksche Waard en de regio Zuid-Holland-Zuid. De invloed is als sterk te duiden, omdat meer netwerkmanagementstrategieën doorgaans leiden tot meer samenwerking in de regio. Formele structuren, vertrouwen en complexiteit blijken echter bepalend voor de invloed van netwerkmanagementstrategieën op samenwerking.

Binnen formele structuren worden veel netwerkmanagementstrategieën gehanteerd en wordt vrij intensief met elkaar samengewerkt. Buiten formele structuren om worden beperkt netwerkmanagementstrategieën gehanteerd en wordt er ook beperkt samengewerkt. Dit laat zien dat formele structuren condities scheppen om meer samen te werken en om netwerkmanagementstrategieën beter uit te voeren. Het blijkt dat het ondernemen van netwerkmanagementstrategieën vanuit formele structuren, zoals de GRD, met gemeenten daarbuiten lastig is. Tevens is het voor gemeenten buiten formele structuren lastig om netwerkmanagementstrategieën te ondernemen met als doel meer samen te werken met gemeenten binnen formele structuren. Dit wijst op de sterke invloed van netwerkmanagementstrategieën op samenwerking binnen de regio Zuid-Holland-Zuid, waarbij formele structuren deze invloed versterken of verzwakken. Verder blijkt dat vertrouwen de invloed van netwerkmanagementstrategieën op samenwerking kan vergroten binnen de regio Zuid-Holland-Zuid. Netwerkmanagementstrategieën, zoals het maken van contact, vergroot het onderlinge vertrouwen en vervolgens is men geneigd om meer samen te werken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de burgemeesterskring waar men elkaar kent en vertrouwt en geneigd is om samen te werken. Goede persoonlijke relaties waarin men elkaar vertrouwt zijn belangrijk voor de invloed van netwerkmanagementstrategieën op samenwerking.

Uit het onderzoek komt tevens de verzwakkende invloed van complexiteit naar voren op de mate waarop netwerkmanagementstrategieën invloed hebben op samenwerking binnen de regio Zuid-Holland-Zuid. Instituties, zoals waarden, normen, (politieke) oriëntatie en activiteiten, verschillen soms dusdanig per gemeente dat het ondernemen van netwerkmanagementstrategieën, zoals het zoeken naar gemeenschappelijke delers en belangen, wordt bemoeilijkt. Dit geldt ook voor padafhankelijkheid. Keuzen uit het verleden werken door in het heden en kunnen het ondernemen van netwerkmanagementstrategieën belemmeren, zoals het leggen van nieuwe verbindingen en uiteindelijk nieuwe samenwerkingen. Ook onzekerheid en onvoorspelbaarheid bemoeilijken soms het ondernemen van netwerkmanagementstrategieën. Tevens verzwakt complexiteit vertrouwen. Onzekerheid en onvoorspelbaarheid door een cultuur waar men zich niet altijd even transparant uitspreekt over bijvoorbeeld belangen en men elkaar soms verrast, beïnvloedt de perceptie van elkaars betrouwbaarheid negatief en zorgt voor een afname van vertrouwen. Hiermee worden de vooronderstellingen voortkomend uit de literatuur die zijn weergegeven in het conceptuele model bevestigd (zie Figuur 1 in paragraaf

2.5) waarbij de invloed van formele structuren is voortgekomen uit de empirische bevindingen en is weergegeven in het nieuwe model (zie Figuur 5 in paragraaf 4.5).

5.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van het onderzoek worden in dit subhoofdstuk enkele aanbevelingen gedaan met als doel de intergemeentelijke samenwerking binnen de regio Zuid-Holland-Zuid verder te brengen. Onderstaande aanbevelingen komen voort uit de analyse van de huidige situatie binnen de regio en zijn geadresseerd aan de bestuurders alsook aan de (top)ambtenaren die werkzaam zijn bij gemeenten en gemeenschappelijke regelingen behorende tot de regio Zuid-Holland-Zuid.

- 1. Onderneem netwerkmanagementstrategieën om inhoudelijk gedreven samenwerking te realiseren.** Wanneer er een vraagstuk ligt en samenwerking gewenst en noodzakelijk is, is het aan te bevelen om als bestuurder en (top)ambtenaar het contact te zoeken met andere gemeenten, met andere gemeenten te verkennen of er gemeenschappelijke delers en belangen in de opgaven zijn en waar mogelijk afspraken te maken met andere gemeenten om (een effectieve, al dan niet lichte) samenwerking te realiseren om complexe maatschappelijke vraagstukken verder te brengen. Uit het onderzoek blijkt dat het ondernemen van netwerkmanagementstrategieën, zoals het maken van contact en verkennen of er gemeenschappelijke delers en belangen in de opgaven zijn alsook het opstellen van regels met als beoogd doel om samen te werken, doorgaans leiden tot samenwerking. Binnen verschillende bestuurlijke en ambtelijke gremia in de regio worden netwerkmanagementstrategieën ondernomen, zoals binnen gemeenschappelijke regelingen en de burgemeesters- en secretarissenkring. Samenwerking is doorgaans het gevolg. Vanuit de verbinding komen afgestemde acties voort teneinde complexe, bovengemeentelijke vraagstukken verder te brengen (Castenmiller, 2009; Klijn & Koppenjan, 2016). Formele structuren, zoals gemeenschappelijke regelingen als de Drechtsteden, kunnen netwerkmanagementstrategieën faciliteren, maar samenwerking op basis van de inhoud ook belemmeren. Het is daarom goed om de in gang gezette beweging richting meer netwerksamenwerking binnen de Drechtsteden op basis van inhoudelijke vraagstukken te continueren. De samenwerking Regio Zwolle is een mooi voorbeeld van een inhoud-gedreven netwerksamenwerking waar men op een lichte wijze bestuurlijk en ambtelijk samenwerkt op basis van regionale opgaven in een netwerk van ondernemers, onderwijsinstellingen en maatschappelijke organisaties (Regio Zwolle, 2020). Het strekt tot aanbeveling kennis te nemen van het boek *Governance networks in the public sector* dat handelt over netwerken en netwerkmanagementstrategieën en hoe daar strategisch gebruik van te maken om netwerken effectief te laten opereren in een complexe context.
- 2. Werk aan vertrouwen in de regio. Dit is noodzakelijk, want vertrouwen is een voorwaarde voor een duurzame en effectieve samenwerking om complexe vraagstukken verder te brengen.** Het ondernemen van netwerkmanagementstrategieën draagt bij aan vertrouwen. Het is daarom aanbevelenswaardig om voortdurend het contact te zoeken met collega-bestuurders en -ambtenaren in de regio en transparant te zijn over belangen en (inhoudelijke) vraagstukken en te verkennen of er gemeenschappelijke delers en belangen zijn in de opgaven. Dat is effectief om te werken aan duurzaam vertrouwen teneinde samen te werken om (bovengemeentelijke) vraagstukken verder te brengen (Van Meerkerk & Edelenbos, 2013). In een context van vertrouwen stelt men zich gemakkelijker kwetsbaar op, zoekt men elkaar

gemakkelijker en sneller op om met elkaar te gaan samenwerken om in gezamenlijkheid vraagstukken verder te brengen (Ansell & Gash, 2007). Een voorbeeld binnen de regio waaruit dit onder meer blijkt, is de burgemeesterskring. Het werken aan vertrouwen is tevens nodig gezien de complexiteit die zich manifesteert in de regio. Er is sprake van strategische complexiteit, wat tot uiting komt in het feit dat men zich niet altijd even transparant uitspreekt over belangen en (inhoudelijke) vraagstukken en men elkaar soms verrast. Vertrouwen blijkt nu soms nog pril en broos en daarom is het werken aan vertrouwen nodig. Door netwerkmanagementstrategieën te hanteren, zoals het zoeken van onderling contact en het verkennen of er gemeenschappelijke delers en belangen zijn in de opgaven, leert men elkaar kennen hetgeen bijdraagt aan vertrouwen.

- 3. Heb oog voor de rol van complexiteit binnen de regio en omarm en reduceer deze waar mogelijk.** Het strekt tot aanbeveling om als bestuurder en (top)ambtenaar verschillen (uiteenlopende instituties, zoals waarden, normen, (politieke) oriëntatie en activiteiten) tussen gemeenten waar mogelijk te benutten en complexiteit op die manier te omarmen. Ook hier is het hanteren van netwerkmanagementstrategieën aanbevelenswaardig. Zoek het onderlinge contact, verken of er gemeenschappelijke delers en belangen zijn in de opgaven, spreek over de onderlinge verschillen en accepteer deze. Alleen door in gesprek te gaan over verschillen in bijvoorbeeld onderliggende waarden en normen, activiteiten en (politieke) oriëntatie en belangen kan er synergie ontstaan in de aanpak van complexe opgaven (Van Meerkerk & Edelenbos, 2013). Complexe vraagstukken vragen om complexe oplossingen en deze ontstaan gemakkelijker in een divers landschap met verschillende actoren (Bil & Teisman, 2017). Diversiteit in het speelveld van betrokken actoren is daarmee wenselijk in de aanpak van complexe vraagstukken. De diversiteit in de regio kan meer benut worden. Tevens is het zaak rekening te houden met het verleden (Gerrits & Marks, 2009). Keuzen uit het verleden, zoals bestaande structuren en relaties, werken door in het heden (padafhankelijkheid) en kunnen belemmerend zijn voor nieuwe verbindingen en samenwerkingen, zoals de beweging richting meer netwerksamenwerking rond inhoudelijke vraagstukken. Het is aan te bevelen om bewust te zijn van het feit dat huidige keuzen doorwerken in de toekomst; de lange-termijnconsequenties van keuzen moeten worden doordacht alvorens ze te maken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het leggen van nieuwe verbindingen. Om strategische complexiteit (gepercipieerde onvoorspelbaarheid en onzekerheid in elkaars handelen) en de hinder van padafhankelijkheid (bestaande structuren uit het verleden) te reduceren, is het aan te bevelen om netwerkmanagementstrategieën te ondernemen, zodat vertrouwen kan groeien en nieuwe richtingen ingeslagen kunnen worden.

5.3 Discussie

5.3.1 Reflectie op de methode

In dit onderzoek is de relatie tussen netwerkmanagementstrategieën en samenwerking onderzocht binnen de regio Zuid-Holland-Zuid. Een beperking is dat er geen portefeuillehouders zijn gesproken die acteren binnen de gemeenschappelijke regelingen. Dit maakt de data mogelijk wat minder betrouwbaar. Tevens is niet met mensen van buiten de regio gesproken en ook respondenten in de uitvoering ontbreken. Dit resulteert in een enigszins homogene sample.

Een aandachtspunt wordt ook gevormd door de omstandigheden waaronder het onderzoek is uitgevoerd. De interviews zijn grotendeels via Microsoft Teams uitgevoerd. Dit geeft wellicht een andere dynamiek in de gesprekken. Daarnaast zijn door omstandigheden geen observaties uitgevoerd in vergaderingen. Het onderzoek is daarom enkel met interviews uitgevoerd. Voor een betrouwbaarder beeld strekt het tot aanbeveling om ook observaties uit te voeren. Tevens strekt het tot aanbeveling om in een vervolgstudie kwalitatieve methoden te combineren met kwantitatieve methoden. Een survey kan gebruikt worden om een grotere onderzoekspopulatie te realiseren. Zo kunnen meer bestuurders en ambtenaren worden benaderd binnen de regio, maar ook buiten de regio. Tot slot is het aanbevelenswaardig om met meerdere onderzoekers het proces van coderen te doorlopen, waardoor discussie kan plaatsvinden en de validiteit van het proces toeneemt.

5.3.2 Reflectie op de praktijk

Een andere beperking van het onderzoek doet zich voor in de generaliseerbaarheid. De regio Zuid-Holland-Zuid is uniek, omdat de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden uniek is in zijn soort. Het is de enige gemeenschappelijke regeling die ingericht is op basis van dualisme met een raad en een bestuur. De verschillende gemeenschappelijke regelingen zijn bepalend gebleken voor de conclusies in dit onderzoek. Het strekt daarom tot aanbeveling om in het vervolg een vergelijkende studie te doen met een andere regio, zoals Zwolle, om te zien of er zich verschillen voordoen en of de aanwezige formele structuren daadwerkelijk zo bepalend zijn voor de uitkomsten en de verbanden tussen de centrale concepten. Een vergelijkende studie zal de data en conclusies verrijken en de generaliseerbaarheid van het onderzoek vergroten. Een aandachtspunt zijn de omstandigheden, namelijk de covid19-pandemie, waaronder het onderzoek is uitgevoerd. Deze omstandigheden zijn mogelijk van invloed geweest op hoe respondenten reflecteren op de topics die in de interviews aan de orde zijn gekomen. Men is mogelijk milder in de reflectie, omdat de coronacrisis om een bepaalde focus vraagt in het handelen van de respondenten en tot meer toenadering dwingen op thema's als veiligheid en economie.

5.3.3 Reflectie op de theorie

De op theorie gebaseerde verwachtingen uit het conceptuele model kunnen worden bevestigd. Het conceptuele model is echter een momentopname en ontwikkelingen zijn zichtbaar, waardoor relaties tussen concepten in het model kunnen veranderen. De tijdsdimensie komt tot uiting in meerdere zaken. Dat geldt bijvoorbeeld op het gemeentelijk niveau. Zoals blijkt, zijn verschillende gemeenten in ontwikkeling. Met het voortschrijden van ontwikkeling komt meer tijd vrij om het contact te zoeken met omliggende gemeenten. Tevens is ontwikkeling zichtbaar binnen de Drechtsteden. Deze samenwerking was eerst vooral systeemgedreven. Nu komt de inhoud meer centraal te staan. Verschillende respondenten zien namelijk dat formele structuren een vruchtbare samenwerking in de weg kunnen staan. De beweging richting flexibeler samenwerkingsvormen op basis van inhoudelijke vraagstukken is zichtbaar. Ook de covid-19pandemie is bepalend voor de dynamiek. Intergemeentelijke toenadering is zichtbaar met meer samenwerking als gevolg. Tevens kunnen mediërende en modererende variabelen veranderen. Dit geldt zowel voor de huidige concepten als toevoegingen die kunnen voortkomen uit ontwikkelingen.

In het onderzoek is een beperkt aantal netwerkmanagementstrategieën meegenomen. De strategieën die zijn meegenomen, zijn vooral gericht op het realiseren van samenwerking. Het strekt tot aanbeveling om in vervolgonderzoek meer verschillende categorieën strategieën mee te nemen om te zien hoe het netwerk opereert en verschillende strategieën worden toegepast.

Tijdens het afnemen van interviews en het interpreteren van de data kwam naar voren dat het onderscheid tussen enige aspecten van de onafhankelijke en de afhankelijke variabele soms diffuus bleek. Dit bemoeilijkte soms het meten, door het gebrek aan helder onderscheid. Hierdoor neemt de betrouwbaarheid van de conclusies iets af. Dit wordt echter wel ondervangen doordat er per concept meerdere indicatoren zijn gebruikt.

Literatuurlijst

- Alford, J., & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3), 397–413. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bil, H., & Teisman, G. (2017). *Zit je vast? Maak het complexer!* (1ste editie). Delft, Nederland: Eburon.
- Boeije, H. (2014). *Analysis in Qualitative Research*. Londen: Sage.
- Boogers, M., & Schaap, L. (2007). Bestuurskracht, wat moeten we er mee? Een stand van zaken. *Bestuurskunde*, 16(2), 1-11.
- Candel, J. J. L., & Biesbroek, R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, 49(3), 211–231. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9248-y>
- Castenmiller, P. (2009). Dunken en driepunters: Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland. *Res Publica*, 3(1), 333-350. https://www.decentraalbestuur.nl/imagenes/pc_doc/bestuurskracht%20en%20samenwerking_rp2010.pdf
- Checkland, P. (2011). Autobiographical retrospectives: Learning your way to action to improve the development of soft systems thinking and soft systems methodology. *International Journal of General Systems*, 40(5), 487–512. doi:10.1080/03081079.2011.571437
- Creswell, J.W. & Poth, C.N. (2017). *Qualitative inquiry & research design: Choosing among five approaches*. Fourth edition. London: Sage.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066.
- de Koster, Y. (2019, 11 februari). *Werk aan de winkel voor alle bestuurslagen*. Geraadpleegd op 10 februari 2020, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/alle-bestuurslagen-moeten-aan-de-bak.9607912.lynkx>
- Dienst Gezondheid en Jeugd (DGJ). (2020, 16 januari). *Dienst Gezondheid & Jeugd – Gemeenschappelijke regeling*. Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://www.dienstgezondheidjeugd.nl/documenten/gemeenschappelijke-regeling>
- Drechtsteden. (2020, 2 januari). *Dochterorganisaties*. Geraadpleegd op 29 april 2020, van <https://www.drechtsteden.nl/Drechtsteden/Dochterorganisaties>
- Gemeente Hoeksche Waard. (2018). *Bestuursfilosofie en hoofdstructuur*. Geraadpleegd van https://www.samenatworkhw.nl/_resources/pagefile/--GnNSLBjUuK0XrpRpLQog/1.0/uJQVwdJDQEWspo8MddhmvA/AOviGXgSaUiHHj10RzG0rg.pdf?filename=Bestuursfilosofie-en-hoofdstructuur-gemeente-Hoeksche-Waard.pdf
- Gemeente Strijen. (2010). *Gemeenschappelijke regeling Samenwerkingsorgaan Hoeksche Waard*. Geraadpleegd op 31 januari 2020, van http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Strijen/336984/336984_2.html
- Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds: An Introduction to the Complexity of Public Decision-making*. Litchfield Park, USA: Emergent Publications.
- Gerrits, L., & Marks, P. (2008). Complex bounded rationality in dyke construction. *Land Use Policy*, 25(3), 330–337. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2007.09.001>
- Goldmann, K. (2005). Appropriateness and Consequences: The Logic of Neo-Institutionalism. *Governance*, 18(1), 35–52. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2004.00265.x>
- Hafteck, P. (2003). An introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and conceptual mapping. *Public Administration and Development*, 23(4), 333–345. <https://doi.org/10.1002/pad.286>

- Head, B. W., & Alford, J. (2013). Wicked Problems. *Administration & Society*, 47(6), 711–739.
<https://doi.org/10.1177/0095399713481601>
- Hogendoorn, B. (2016). *How does institutional change come about? Demonstrating the connection between agenda-setting theory and institutional change*. Geraadpleegd van <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid:17bc6dcf-5372-4ece-a15d-0573391f507a/datastream/OBJ1/download>
- Howlett, M., Vince, J., & Del Río, P. (2017). Policy Integration and Multi-Level Governance: Dealing with the Vertical Dimension of Policy Mix Designs. *Politics and Governance*, 5(2), 69.
<https://doi.org/10.17645/pag.v5i2.928>
- Janssen, M., & Van der Voort, H. (2016). Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government. *Government Information Quarterly*, 33(1), 1–5.
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.02.003>
- Josse, H., Teisman, G., Verschoor, S., & Van Buuren, A. (2019). *Wanneer vele handen het werk niet lichter maken: een complexiteitsbenadering voor gezinnen en instanties met multiproblematiek*. Geraadpleegd van <https://repub.eur.nl/pub/115748/>
- Klijn, E. H. (2009). Vertrouwen in bestuurlijke netwerken. In Klijn, E. H., & Hollander, E. (Red.), *Vertrouwen in complexe besluitvorming*. (pp. 20-24). Geraadpleegd op: https://pure.uva.nl/ws/files/1325888/105222_pmb_voorbijdebeheersing.pdf#page=11
- Klijn, E.H., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010). Trust in Governance Networks. *Administration & Society*, 42(2), 193–221. <https://doi.org/10.1177/0095399710362716>
- Klijn, E.H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Oxon, United Kingdom: Routledge.
- Koppenjan, J. F. M., & Groenewegen, J. P. M. (2005). Institutional design for complex technological systems. *Int. J. Technology, Policy and Management*, 5(3), 240 - 257.
- Luhmann, N. 1964. *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin: Duncker & Humblot.
 —. 1958. 'Der Funktionsbegriff in der Verwaltungswissenschaft', *Verwaltungsarchiv*, 49 (2) 97–105.
- Nederhand, J., Van Der Steen, M., & Van Twist, M. (2018). Boundary-spanning strategies for aligning institutional logics: a typology. *Local Government Studies*, 45(2), 219–240.
<https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1546172>
- Noble, G., & Jones, R. (2006). The role of boundary-spanning managers in the establishment of public-private partnerships. *Public Administration*, 84(4), 891–917.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00617.x>
- Omgevingsdienst Zuid-Holland-Zuid (OZHZ). (2020, 10 maart). *Over onze organisatie | Omgevingsdienst Zuid-Holland-Zuid*. Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://www.ozhz.nl/over-ozhz/>
- Peeters, R., Van der Steen, M. A., & Van Twist, M. J. W. (2010). *De logica van het ongepaste: over de professionaliteit van wijkmanagers in de onvolkomen organisatie*. Den Bosch: Biblio van Gerwen.
- Peters, B.G., Pierre, J., & King, D.S. (2005). The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *The Journal of Politics*, 67(4), 1275–1300. doi:10.1111/j.1468-2508.2005.00360.x
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2020, 20 februari). *Achtergrondinformatie over de Regio Deals*. Geraadpleegd op 17 april 2020, van <https://www.pbl.nl/brede-welvaart-in-de-regio/achtergrondinformatie-regio-deals>

- Provan, K. G., & Kenis, P. N. (2007). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Regio Zwolle. (2020, 4 juni). *Over Regio Zwolle*. Geraadpleegd op 9 juni 2020, van <https://regiozwolle.info/over-regio-zwolle/>
- Rescher, N. (1995). Failures of foresight. In *Luck : the brilliant randomness of everyday life* (pp. 41–68). Univ. of Pittsburgh Press.
- Rhee, Y.P. (2000). Complex systems approach to the study of politics. *Systems Research and Behavioral Science*, 17(6), 487–491. doi:10.1002/1099-1743
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169
- Roloff, J. (2007). Learning from Multi-Stakeholder Networks: Issue-Focussed Stakeholder Management. *Journal of Business Ethics*, 82(1), 233–250. <https://doi.org/10.1007/s10551-007-9573-3>
- Salverda, I., Pleijte, M., & Papma, A. (2012). *Meervoudige overheidssturing in open, dynamische en lerende netwerken*. Geraadpleegd van <https://www.wur.nl/nl/show/Meervoudige-overheidssturing-in-open-dynamische-en-lerende-netwerken.htm>
- Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2013). The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban development projects in the Netherlands. *Policy Sciences*, 47(1), 3–24. <https://doi.org/10.1007/s11077-013-9181-2>
- Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2018). Boundaries and drivers for boundary spanning in public management and governance. In: Van Meerkerk, I. and Edelenbos, J. (2018). *Boundary spanners in Public Management and Governance. An Interdisciplinary Assessment*. Pp. 17-37 (chapter 2). Cheltenham: Edward Elgar.
- Van den Dool, L. T., & Schaap, L. (2014). Intergemeentelijke samenwerking: Het kan ook licht. Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking. *Bestuurskunde*, 23(1), 65-76. https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1578152/Van_de_Dool_Schaap.pdf
- Van der Linden, E. (2017). *Netwerksamenwerking de smeerolie tot succes? Public Administration*. Verkregen van <http://hdl.handle.net/2105/41021>
- Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: uitgeverij Coutinho.
- Veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid (VRZHZ). (2020, 14 april). *Bestuur*. Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://www.zhzveilig.nl/bestuur/>
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: LEMMA.
- Werkgroep visie. (2018). *Kompas 2018 Hoeksche Waard: Dichtbij, in verbinding met de omgeving*. Geraadpleegd van https://www.samenatworkhw.nl/_resources/pagefile/WEEE-rC0BkeI4T2K5QtPVQ/2.0/Z6G7mq8uUUiTqwKmh2AMZg/Tnn4bPrwJUOaskajPI-kNg.pdf?filename=HetKompasGemeenteHoekscheWaard.pdf

Bijlage I - Topiclijst

Netwerk-governance-benadering

- Initiëren interactie
- Verkennen van de inhoud
- Opstellen van regels

Complexiteit

- Instituties
- Padafhankelijkheid
- Choice

Vertrouwen

- Positieve intenties
- Voordeel van de twijfel
- Betrouwbaarheid

Samenwerking

- Collaboratie
- Bestuurskracht
- Beleidsintegratie