

Meervoudig lokaal samenwerken

*Utopie of oplossing binnen het ruimtelijk economisch domein in
de Drechtsteden?*



De Drechtsteden in vogelvlucht (Deel Drecht Cities, z.d.)

Auteur:

Jesse Koppelaar

480401

Studie:

Master publiek Management

Woorden:

18.090 woorden

Eerste beoordelaar:

Sandra van Thiel

Tweede beoordelaar:

Koen Migchelbrink



Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Erasmus universiteit en de gemeente Sliedrecht voor de Regio Drechtsteden. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij de auteur. De conclusie en aanbevelingen zijn geen weergave van de standpunten en wensen van gemeente Sliedrecht of regio Drechtsteden.

Managementsamenvatting

Enkele jaren geleden stapten de Drechtstedengemeenten op het ruimtelijk economisch domein uit de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden (GR-D). Op advies van de voorbereidingscommissie Deetman werd het meervoudig lokaal samenwerkingsconstruct geïntroduceerd. Aanleiding voor deze verschuiving was een onderzoek waarin enkele dysfuncties van de samenwerkingswijze binnen de GR-D werden aangetoond. Volgens de voorbereidingscommissie Deetman zal het ‘samenwerken van onderop’, ook wel meervoudig lokaal samenwerken, leiden tot meer bestuurlijke slagkracht en lokale flexibiliteit.

In dit evaluatieve onderzoek is de bovenstaande veronderstelling onderzocht aan de hand van de volgende hoofdvraag: *Leidt de meervoudig lokale samenwerking op ruimtelijk economisch domein tot dan wel meer, dan wel minder bestuurlijke slagkracht en lokale flexibiliteit in de Drechtsteden volgens de deelnemende gemeenten?* Tevens is de functionering van de intergemeentelijke samenwerking getoetst op basis van wetenschappelijk aangetoonde condities voor de effectiviteit van een samenwerkend netwerk. Door middel van een kwalitatieve onderzoeksmethode zijn de ervaringen en percepties van deelnemende gemeenten achterhaald.

De meervoudig lokale samenwerkingsvorm heeft bijgedragen aan de lokale flexibiliteit van deelnemende gemeenten door toegenomen individuele invloed van de deelnemende actoren. Wat de bestuurlijke slagkracht betreft heeft meervoudig lokaal samenwerken een stagnerende werking. Deze uitkomsten worden enigszins verklaard door de aan- of afwezigheid van de beschreven netwerkcondities. Waar de omvang van de samenwerking een bepalende factor is voor toegenomen flexibiliteit, blijkt het gebrek aan doelconsensus de veroorzaker voor de stilstand van de bestuurlijke slagkracht in de Drechtstedensamenwerking.

De Drechtstedengemeenten worden geadviseerd om de politieke visie en integraliteit op het ruimtelijk economisch domein te verbeteren binnen de intergemeentelijke samenwerking. Vanwege de gemeentegrens overschrijdende aard van de opgaven, vraagt dit om integrale afweging en gezamenlijke ambitievorming met partners in de breedste zin. Daarnaast moet ieders rolbekleding en verantwoordelijkheid duidelijk zijn. Hierdoor worden de Drechtstedengemeenten gewezen op het belang van goede informatievoorziening richting de gemeenteraden, mede om de reden dat het primaat van de intergemeentelijke samenwerking berust bij deze lokale gemeenteraden. Tot slot stagneert de bestuurlijke slagkracht als gevolg van de bewegingsruimte van de deelnemende gemeenten. Hierdoor worden de Drechtstedengemeenten geadviseerd om de daadkracht te verhogen door middel van het aanstellen en verantwoordelijk maken van een overkoepelend bestuurlijk gremium. Op deze manier ontstaat er meer binding op de verdelingsvraagstukken.

Voorwoord

Voor u ligt het eindproduct van vier jaar Bestuurskunde aan de Erasmus universiteit, te Rotterdam. Met mijn scriptie ‘meervoudig lokaal samenwerken’ komt een einde aan de master Publiek Management. Met veel plezier kijk ik terug op een intensief, maar met name leerzaam afstudeertraject.

De afgelopen zeven maanden heb ik onderzoek gedaan naar het meervoudig lokaal samenwerkingsconstruct in de Drechtsteden. Ik ben blij dat ik de opgedane kennis uit de afgelopen vier jaar heb kunnen gebruiken en integreren in dit evaluatieve onderzoek voor de regio waar ik met plezier woon en werk. Met dit onderzoek heb ik met eigen ogen ondervonden dat de gemeentegrensoverschrijdende opgaven vragen om het gezamenlijk optrekken van gemeenten. Tegelijkertijd constateer ik dat er geen ideaal en uitontwikkeld construct bestaat, omdat de complexe aard vraagt om continue adaptatie en aanpassing van de samenwerkingsvorm. Met mijn scriptie heb ik mijzelf, en hopelijk ook u, getriggerd om het speelveld van intergemeentelijk samenwerken in de praktijk verder te verkennen en optimaliseren.

Dit eindproduct was echter niet tot stand gekomen zonder de gewaardeerde hulp van anderen. Ik wil graag beginnen met het bedanken van mijn begeleidster Sandra van Thiel. De geboden structuur, constructieve feedback en hulp hebben enorm bijgedragen aan het soepel doorlopen van dit afstudeertraject. Verder wil ik enig woord wijden aan de gemeente Sliedrecht waar ik al sinds 2019 ervaring mag opdoen onder hoede van teamleider en scriptiebegeleider Arian Pleizier. Vanuit de inhoud heeft Sjoerd Swinkels mij de benodigde ondersteuning gegeven. Al met al heeft de gemeente Sliedrecht, in het bijzonder bovengenoemde namen, mij de handreikingen geboden om dit onderzoek mogelijk te maken. Ik ben hen hiervoor zeer dankbaar.

Jesse Koppelaar

Sliedrecht, 30 juli 2021

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
Voorwoord	3
1. Introductie	6
1.1. Aanleiding	6
1.2. Probleemstelling	7
1.3. Relevantie	8
1.4. Leeswijzer	9
2. Theoretisch Kader	10
2.1. De oorsprong van meervoudig lokale samenwerking	10
2.1.1. Network governance	10
2.1.2. Intergemeentelijke samenwerking	14
2.2. De condities voor intergemeentelijke samenwerking volgens het netwerkmodel	15
2.3. De keuze voor de netwerkcondities	19
2.4. Lokale flexibiliteit	20
2.5. Bestuurlijke slagkracht	21
2.6. Conceptueel model	22
3. Methodologie	24
3.1. Operationalisering	24
3.2. Onderzoeksdoel	24
3.3. Onderzoekopzet	26
3.3.1. Ethische overwegingen	27
3.3.2. Betrouwbaarheid en validiteit	27
4. Resultaten	29
4.1. Meervoudig lokale samenwerking in de Drechtsteden	29
4.1.1 De toekomst van regionaal samenwerken volgens voorbereidingscommissie Deetman ...	29
4.1.2. De samenwerking in de Drechtsteden op ruimtelijk economisch domein	32
4.2. De netwerkcondities in de Drechtsteden	34
4.2.1. Vertrouwen	35
4.2.2. Omvang	36
4.2.3. Doel-consensus	37
4.2.4. Netwerkcompetenties	39
4.3. Lokale flexibiliteit	42
4.3.1. Het tijdsperspectief van de meervoudig lokale samenwerking	42
4.3.2. De individuele bewegingsruimte van gemeenten	43
4.4. Bestuurlijke slagkracht	45

4.4.1. De middelen van de Drechtsteden-gemeenten	45
4.4.2. De wisselwerking tussen bestuur en omgeving	46
5. Conclusie	50
5.1. Een antwoord op de hoofdvraag.....	50
5.2. Aanbevelingen	52
5.3. Discussie	55
Literatuurlijst	57
Bijlage 1 Topiclijst.....	61
Bijlage 2 Codeerschema	62
Bijlage 3 Informatiebrief respondenten	64
Bijlage 4 Overzicht respondenten en interne documenten	66

1. Introductie

Aan het eind van de Beneden Merwede en het begin van de Oude en Nieuwe Maas bevindt zich de Drechtsteden, een regio bestaande uit zeven gemeenten. Tussen de buurgemeenten in de regio wordt al jaren intergemeentelijk samengewerkt (Drechtsteden, z.d.). Sinds de jaren 70 van de 20^e eeuw werd de samenwerking formeler (van Dalftsen, Vellekoop, van Heerwaarden & Camps, 2018). Door middel van overlegorganen en gebiedscommissies werden projecten op regionaal niveau gerealiseerd, waardoor de voetafdruk van de Drechtsteden vergrootte. Met de jaren werd deze samenwerking alsmaar geïntensiveerd. In 2006 kreeg de samenwerking vorm in de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden (GR-D). In de GR-D werden taken belegd ten behoeve van bedrijfsvoering, het sociale domein en het ruimtelijk-economische domein. De deelnemende gemeenten formuleerden enkele doelen voor de GR-D, waaronder tegenwicht bieden aan regio Rotterdam-Rijnmond, maar met behoud van autonomie bij de afzonderlijke gemeenten. Als een ware organisatie diende de GR-D kracht uit te stralen naar de andere regio's, maar ook intergemeentelijk flexibel te zijn (van Dalftsen et al., 2018).

1.1. Aanleiding

De GR-D is één van de vele samenwerkingsverbanden tussen buurgemeenten uit een bepaalde regio in Nederland. De overdracht van rijkstaken naar het lokale bestuur is voor veel gemeenten een beweegreden geweest voor intergemeentelijke samenwerking (VNG, 2016). Op vele beleidsdomeinen werd intensief ingezet op samenwerking om schaalvoordelen te behalen. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden waren de oplossing voor het behoud van kwalitatieve dienstverlening en efficiency binnen het toenemend lokaal takenpakket. De komst in 1950 en de constante vernieuwing van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) diende als middel om deze regionale samenwerking te stimuleren en versterken (Boogers, Denters, & Sanders, 2015). In de Drechtsteden kreeg de gemeenschappelijke regeling vorm middels een Drechtraad (algemeen bestuur) en een dagelijks bestuur van collegeleden. De Drechtraad is een unieke bestuurlijke entiteit, omdat alleen in de Drechtsteden het algemeen bestuur bestaat uit raadsleden (Drechtsteden, z.d.-a). De 57 leden zijn vertegenwoordigers uit alle fracties van de deelnemende gemeenten.

Naast schaalvoordelen was enige afstemming en samenwerking tussen gemeenten onvermijdelijk als gevolg van de intensivering van bovenlokale maatschappelijke opgaven. Ook de gemeenten binnen de regio Drechtsteden staan momenteel voor ingrijpende grensoverschrijdende uitdagingen. Een woningbouwopgave van 25.000 woningen, 30.000 nieuwe banen en betere bereikbaarheid zijn drie ambities die voortkomen uit kenmerkende uitdagingen voor de Drechtsteden (Drechtsteden, z.d.-b). Samen met meer landelijke trends zoals de energietransitie en

klimaatadaptatie verhoogt dit de druk op de ruimtelijke ontwikkeling. Iedere vierkante meter wordt gezien als potentiële plek voor het nastreven van meerdere ambities. Een gezamenlijke aanpak is essentieel voor de realisatie van, en afstemming tussen, de bovenlokale maatschappelijke opgaven.

Echter, de weg naar regionale ambitieverwezenlijking bestaat uit meer dan alleen positieve schaalvoordelen, efficiëntie en gedeelde doelstellingen. Het organisatorisch inrichten van een intergemeentelijke samenwerking kan gepaard gaan met onduidelijkheid over ieders taak, rol en verantwoordelijkheden (Boogers, Denters, & Sanders, 2015). In de Drechtsteden waren enkele ervaren dysfuncties aanleiding tot een onderzoek, uitgevoerd door adviesbureau Berenschot, naar de doorontwikkeling van het regionaal arrangement (Van Dalfsen et al., 2018). Er werd geconcludeerd dat de regionale samenwerking op sociaal domein en op gebied van bedrijfsvoering naar behoren functioneert, maar dat op ruimtelijk economisch domein fundamentele disbalansen de publieke waardecreatie in de weg staan (Van Dalfsen et al., 2018). De opgaven ontwikkelden zich voort, terwijl bestuurlijke samenwerking niet meebewoog. De focus op legitimiteit was doorgeslagen en ging de doeltreffendheid van de samenwerking op het ruimtelijk-economisch domein voorbij. Als antwoord op de bovenstaande conclusie heeft de regio Drechtsteden ingezet op een nieuwe samenwerkingsvorm op het ruimtelijk-economisch domein. Een voorbereidingscommissie, onder leiding van voormalig minister Deetman, initieerde samenwerking van onderop (meervoudig lokale samenwerking) in de Drechtsteden (Deetman, 2019). Door de verantwoordelijkheid voor ruimtelijk economische realisatie bij lokale gemeenten te beleggen, zal de bestuurlijke slagkracht verhoogd worden, terwijl de lokale belangen in acht worden genomen.

1.2. Probleemstelling

Op het ruimtelijk economisch domein zijn de Drechtsteden-gemeenten afgestapt van de eerdere 'reguliere' samenwerkingsmethoden in de regio. Waar voorheen een regionaal dagelijks bestuur (bestaande uit wethouders van deelnemende gemeenten) en een algemeen bestuur (bestaande uit raadsleden van deelnemende gemeenten) verantwoordelijk waren voor de ruimtelijk economische taken op regionaal niveau, is er nu sprake van meervoudig lokale samenwerking (Van Dalfsen et al., 2018). Deze samenwerking verlegt de focus van de Drechttraad naar de lokale gemeenteraden. De regionale groeiagenda, het visiedocument van de regio, wordt nog steeds regionaal vormgegeven, maar dient lokaal vastgesteld te worden. Vervolgens dienen de lokale gemeenteraden ook een daaruit voortkomende lokale uitvoeringsparagraaf vast te stellen (Deetman, 2019). Door middel van bestuurlijke (regionale) werkgroepen, bestaande uit wethouders van deelnemende gemeenten, wordt deze uitvoering regionaal gecoördineerd. Lokale vaststelling en het 'trekken' van de bovenlokale opgaven via werkgroepen dient de bestuurlijke slagkracht te versterken. Verder biedt de

meervoudig lokale samenwerking, volgens voorbereidingscommissie Deetman, ruimte voor flexibiliteit door middel van lokale afweging en invulling van het regionale visiedocument (Deetman, 2019).

In dit onderzoek wordt tussentijds geëvalueerd in hoeverre de toegezegde slagkracht en lokale flexibiliteit is toegenomen als gevolg van de meervoudig lokale samenwerkingsvorm. Middels een analyse van de regio Drechtsteden en deelnemende gemeenten wordt getracht antwoord te geven op de volgende centrale hoofdvraag:

‘Leidt de meervoudig lokale samenwerking op ruimtelijk economisch domein tot dan wel meer, dan wel minder bestuurlijke slagkracht en lokale flexibiliteit in de Drechtsteden volgens de deelnemende gemeenten?’

De hoofdvraag is opgedeeld in deelvragen. De eerste twee deelvragen dienen ter verduidelijking van de beoogde samenwerkingsvorm. De beantwoording van de overige deelvragen toetst in hoeverre de voorgenomen verbetering als gevolg van het meervoudig lokaal samenwerken daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. De deelvragen luiden als volgt:

1. Wat is meervoudig lokale samenwerking?
2. Wat zijn de succes- en faalfactoren van meervoudig lokale samenwerking?
3. Welke voor- en nadelen van meervoudig lokale samenwerking worden door de deelnemende gemeenten ervaren?
4. Biedt de meervoudig lokale samenwerking volgens de deelnemende gemeenten voldoende ruimte voor flexibiliteit?
5. Is de bestuurlijke slagkracht volgens de individuele gemeenten toegenomen in de meervoudig lokale samenwerkingsvorm?

1.3. Relevantie

In het voorjaar van 2019 is door de gemeenteraden besloten om het ruimtelijk economisch domein uit de GR-D te halen en meervoudig lokaal vorm te geven. In 2020 werd dit geformaliseerd doordat de 7 colleges de 'Uitwerkingsovereenkomst samenwerking op het gebied van Ruimtelijke Economie' hebben vastgesteld. Hierin zijn de samenwerkingsafspraken vastgelegd. Al twee jaar wordt er gewerkt met de nieuwe sturingsvorm, waardoor het tijd is voor een externe reflectie. Met dit onderzoek wordt een eerste diagnose uitgevoerd naar de nieuwe samenwerkingsvorm in de Drechtsteden en wordt gekeken in hoeverre de nieuwe sturingsmethode heeft bijgedragen aan de doelstellingen: lokale flexibiliteit en bestuurlijke slagkracht. Daarnaast kunnen de uitkomsten van dit

onderzoek dienen als argumentatie voor dan wel meer, dan wel minder meervoudig lokale samenwerking in de Drechtsteden op de andere terreinen (bedrijfsvoering en sociale domein).

Ook vanuit wetenschappelijk oogpunt is een onderzoek naar meervoudig lokale samenwerking interessant. In de literatuur is er namelijk veel theoretische onderbouwing voor intergemeentelijke samenwerking. Echter blijkt uit de praktijk dat het behouden van effectieve samenwerking geen garantie is (Langendijk, van der Velde, & Kuijpers, 2020). Zeker de helft van de intergemeentelijke samenwerkingen blijkt in de praktijk niet effectief. De veelvuldige aanpassingen binnen de Wgr onderschrijven het probleem: de ultieme intergemeentelijke samenwerking bestaat niet (Castenmiller, 2009). Met dit onderzoek wordt een bijdrage geleverd aan de zoekrichting voor nieuwe intergemeentelijke samenwerkingsstructuren. Waar de Wgr in eerste instantie meer geformaliseerde samenwerking aanmoedigde, blijkt deze nieuwe samenwerkingsvorm daarvan af te stappen.

1.4. Leeswijzer

De bovenstaande paragrafen geven een beeld van de onderzoeksrichting in dit rapport. In hoofdstuk 2 wordt de benodigde literatuur omtrent de probleemstelling uiteengezet in het theoretisch kader. Na een uiteenzetting van de bestaande wetenschappelijke inzichten worden de centrale concepten meetbaar gemaakt door middel van een operationalisering in hoofdstuk 3. Tevens wordt in hoofdstuk 3 toegelicht welke kwalitatieve onderzoeksmethodiek is uitgevoerd om de hoofdvraag te beantwoorden. In hoofdstuk 4 worden de uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd. Op basis van de behaalde resultaten worden in hoofdstuk 5 conclusies getrokken, aanbevelingen gedaan en kritisch gereflecteerd op het uitgevoerde onderzoek.

2. Theoretisch Kader

In de onderstaande paragrafen worden de centrale concepten in dit onderzoek toegelicht. In eerste instantie wordt de oorsprong van meervoudig lokale samenwerking beschreven. Vervolgens worden de condities voor samenwerking uiteengezet en hoe deze zich verhouden tot bestuurlijke slagkracht en lokale flexibiliteit. De beschreven inzichten leiden tot slot tot een conceptueel model van de theoretische verwachting in dit onderzoek.

2.1. De oorsprong van meervoudig lokale samenwerking

Meervoudige lokale samenwerking is één van de vele samenwerkingsvarianten tussen gemeenten. Alvorens de meervoudig lokale samenwerking uit de Drechtsteden wordt behandeld, is een verdieping in de oorsprong van het fenomeen noodzakelijk. De aard van meervoudig lokale samenwerking is gegrond in theorieën over *network governance*. Na een uiteenzetting van de theoretische grondlegger wordt ingezoomd op intergemeentelijke samenwerking.

2.1.1. Network governance

In de wetenschap zijn twee generaties aan onderzoek naar *network governance* te onderscheiden. Waar de eerste generatie *network governance* beschouwde als nieuw fenomeen, ziet de tweede generatie de ontstane netwerken als een gegeven (Lewis, 2011). Binnen de eerste generatie ligt de nadruk op het verklaren waarom netwerken ontstaan. Naast efficiëntie voordelen heeft de wetenschap andere beweegredenen voor toenemende samenwerking door middel van netwerken herkend. In de sociologie merkten wetenschappers op dat onderling contact zich verspreidt tot ver buiten de directe, fysieke omgeving als gevolg van de komst van digitale middelen (Teisman, 2006). Deze veranderde situatie werd bestempeld als de netwerksamenleving. In het bedrijfsleven zagen economen en bedrijfskundigen een soortgelijke trend plaatsvinden als gevolg van de globalisering van de consumptie- en productiestromen. Ketens van bedrijven ontstonden en kregen veelvuldig aandacht in de wetenschap onder het concept van netwerken. Vanuit bestuurskundig perspectief werd geconstateerd dat bestuurders langzamerhand positie verloren en daardoor samenwerking nodig hebben om effectief te interveniëren (Teisman, 2006). Kortom, binnen meerdere disciplines in de wetenschap ontstaan ketens van mens, bedrijf en product. In de wetenschap werd deze geconstateerde beweging uit de praktijk gelabeld als netwerkvorming (Teisman, 2006).

In de bestuurskunde gaat deze ontwikkeling gepaard met de toetreding van de typering *governance*. Volgens Teisman (2006) wordt deze term gehanteerd om de verschuiving van de overheid als sturende eenheid naar een stelsel van leidinggevende actoren weer te geven. Deze verschuiving wordt gevoed door de toenemende wederzijdse afhankelijkheid tussen de eenheden van het stelsel/netwerk. Bovenstaande typering van *governance* ligt in lijn met de beredenering van

Klijn en Koppenjan (2016). Zij veronderstellen dat de termen *governance* en *network governance* dezelfde theoretische basis kennen, waarbij de focus ligt op de inter-organisatorische relaties. *Governance* wordt geduid als het proces dat plaatsvindt binnen het netwerk. In dit onderzoek wordt voortgeborduurd op de volgende driedeling, uiteengezet door Klijn en Koppenjan (2016):

- *Governance network* is de beleidsvorming, -implementatie en dienstverlening door een stelsel van autonome, maar wederzijds afhankelijke actoren in een vaak horizontale verhouding (Klijn, & Koppenjan, 2016; Torfing, 2005). Ter aanvulling moet er volgens Kickert, Klijn en Koppenjan (1997) sprake zijn van stabiele patronen in de onderlinge relaties om daadwerkelijk van een netwerk te spreken.
- *Network governance* zijn de bewuste acties (stuurpogingen, strategieën etc.) van actoren binnen het netwerk gericht op het beïnvloeden van het interactieproces. De interactie krijgt veelal vorm middels onderhandelen om enerzijds maximale uitkomsten te genereren, maar anderzijds wel met elementen van beraadslaging (Torfing, 2005).
- *Network management* staat voor de strategieën gericht op het faciliteren, begeleiden en/of veranderen van de interactie binnen het netwerk met oog op verbetering van de samenwerking (Klijn, & Koppenjan, 2016). Echter, vanwege de zelfregulerende aard van het netwerk wijkt de managementstijl af van de hiërarchische traditionele vorm van bestuurskunde (Torfing, 2005). Net als de acties ten behoeve van de *network governance*, zijn de managementstrategieën gericht op het interactieproces binnen het netwerk.

Provan en Kenis (2007) voegen een dimensie toe aan de bovenstaande redenering door de focus te verleggen naar het functioneren van het netwerk. Dit perspectief behoort tot de tweede generatie van *network governance* onderzoek (Lewis, 2011). De nadruk ligt niet op het verklaren waarom een netwerk ontstaat, maar op hoe het netwerk zich kan ontwikkelen en wat de succes- en faalfactoren zijn. *Network functioning* gaat over het proces waarbij netwerkcondities leiden tot uitkomsten op het netwerkniveau. Op deze wijze kan op basis van het onderzoek van Provan en Kenis (2007) een vierde concept worden toegevoegd aan de uiteenzetting van de *network governance* theorie, namelijk *network effectiveness*. Er is sprake van effectiviteit wanneer er positieve uitkomsten voortkomen uit het netwerk die actoren individueel niet hadden bereikt. Deze effectiviteit wordt veelvuldig op netwerkniveau gemeten aan de hand van de tevredenheid van de deelnemende partijen. Netwerkniveau houdt in dat wanneer de capaciteiten van het netwerk worden versterkt, er sprake is van positieve netwerkuitkomsten en dus effectiviteit.

Netwerkvormen

Positieve uitkomsten voor het netwerk, ofwel *network effectiveness*, kunnen pas gerealiseerd worden als er gecoördineerde actie aanwezig is, waardoor *governance* van het netwerk is vereist (Klijn, & Koppenjan, 2000). Provan en Kenis (2007) maken onderscheid in sturingsvormen op basis van de mate van gecentraliseerde *governance* en de mate van interne *governance* (Provan, & Kenis, 2007). Zo kan de *governance*, ofwel het management van een netwerkvorm, enerzijds onderverdeeld zijn bij alle deelnemende organisaties van het netwerk. Een dergelijke sturingsvorm wordt ook wel *shared governance* genoemd en is aanzienlijk gedecentraliseerd (Provan, & Kenis, 2007). Anderzijds kan het management van het netwerk gecentraliseerd zijn bij één of een beperkt aantal organisaties. Naast de mate van centralisatie kan een netwerk ook gecategoriseerd worden op basis van interne of externe belegging van de *governance*. Intern belegde *governance* varieert van gecentraliseerd tot gedecentraliseerd management binnen het netwerk. Indien het management is belegd bij een actor buiten de deelnemende organisaties is sprake van externe *governance* (Provan, & Kenis, 2007). Op basis van deze distincties zijn drie netwerkvormen te onderscheiden. Waar Provan en Kenis (2007) voornamelijk de term *governance* hanteren, wordt door Klijn en Koppenjan (2000) gesproken over *network management*. Vanwege de concrete en meer tastbare uiteenzetting staat de driedeling van Provan en Kenis (2007) centraal. Desbetreffende netwerkvarianten worden gecomplementeerd met de bovenstaande strategieën en aanvullende inzichten uit de Europese netwerk literatuurstudies.

Gedecentraliseerde netwerken

Wanneer het netwerk wordt bestuurd door de deelnemende organisaties zonder een unieke bestuurlijke entiteit, dan is er sprake van een door deelnemers beheerd netwerk (Provan, & Kenis, 2007). Een dergelijk netwerk kan geformaliseerd zijn door reguliere afspraken en een georganiseerd proces. Daarnaast kan *governance* plaatsvinden door informele inspanningen door organisaties binnen het netwerk. Beide *governance* vormen vragen om netwerkmanagement in de vorm van organisatorische afspraken om de interactie plaats te laten vinden binnen het netwerk (Klijn, & Koppenjan, 2000). De *governance* binnen deze netwerkvorm kan zowel gecentraliseerd als gedecentraliseerd zijn. Hoe meer gedecentraliseerd het netwerk is, hoe meer gedeelde *network governance*. Zodra de *governance* is belegd bij meerdere deelnemende actoren is het netwerk sterk afhankelijk van de betrokkenheid en inzet van de deelnemers, omdat de deelnemers zelf de verantwoordelijkheid hebben voor het managen van de relaties binnen het netwerk. Aan de andere kant biedt deze managementvorm ook de mogelijkheid tot inclusie van alle deelnemers en een zekere mate van flexibiliteit met betrekking tot de deelnemers' individuele behoeften (Provan, & Kenis, 2009). Vanwege de grote wederzijdse afhankelijkheid en noodzakelijke interactie heeft deze

netwerkvariant de meeste overeenkomsten met de percepties van Klijn en Koppenjan (2000), aangezien de onderlinge interactie en besluitvorming middels dit interactieproces kenmerkend is voor *network governance*.

Gecentraliseerde netwerken

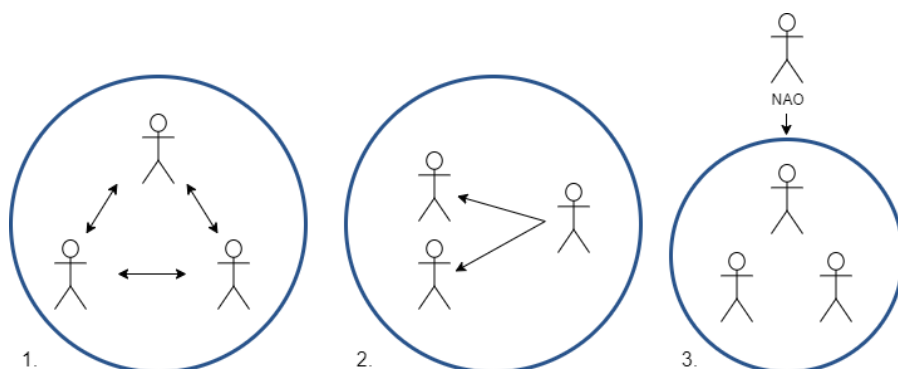
In een netwerk worden de regels bepaald binnen het interactieproces tussen de deelnemers. Sommige samenwerkingsituaties vragen echter om aanvullende verankering van de werkwijze van het netwerk (Klijn, & Koppenjan, 2000). Door middel van geformaliseerde regels en afgesproken distributie van middelen krijgt het netwerk al meer vorm als een verspreide bestuurlijke entiteit. Soms wordt ook het management van het netwerk vastgelegd bij een selectiever aantal deelnemers. Provan en Kenis (2007) beschrijven dit als een meer gecentraliseerde sturing van het netwerk. Er is sprake van volledig gecentraliseerde *network governance* wanneer het management is belegd bij een leidende organisatie. Gecentraliseerde sturing van het netwerk komt veelvuldig voor in verticale (machts-)relaties of in meer horizontale netwerken wanneer een organisatie relatief veel middelen en legitimiteit heeft om als leidende deelnemer te fungeren. Ondanks de leidende rol is er geen sprake van een bovengeschiedte functie voor de leidende deelnemer, waardoor er geen hiërarchie aanwezig is (Meuleman, 2008). Het netwerk blijft bestaan uit partners in plaats van ondergeschikten.

Netwerk administratieve organisatie (NAO)

Tot slot onderscheiden Provan en Kenis (2007) een derde *network governance* vorm, waarbij een administratief orgaan wordt opgericht om het netwerk te sturen, dan wel desbetreffende taken uit te voeren. Ondanks dat de interactie blijft plaatsvinden tussen de individuele organisaties, fungeert de NAO als gecentraliseerde *broker* van het netwerk om het netwerk te coördineren en beheren (Provan, & Kenis, 2009). Waar in een door een leidende deelnemer beheerd netwerk de sturing intern is belegd, wordt het netwerk middels de NAO extern bestuurd. Een dergelijke sturingsvorm wordt in de praktijk veelal gebruikt voor het uithanden nemen van brede, vaak regionale doelen of ter facilitering van het netwerk. De oprichting van een NAO wordt voornamelijk doorgevoerd wanneer de netwerkstructuren reeds geformaliseerd en stabiel zijn of worden (Turrini, Cristofoli, Frosini, & Nasi, 2009). Ook in een dergelijke netwerkvariant wordt het netwerk gecoördineerd zonder enige vorm van *top-down* autoriteit. De onderlinge relatie blijft een netwerk van partners in plaats van een hiërarchie (Meuleman, 2008).

Het onderstaande figuur is een weergave van de netwerkvormen. De cirkel staat voor het netwerk en de actoren staan voor de deelnemers. De pijlen zijn een weergave van de *governance*. Het eerste netwerk is een illustratie van een gedecentraliseerd netwerk, beheerd door de deelnemers. Netwerk

2 is een weergave van een gedecentraliseerd netwerk waarbij de *governance* is belegd bij een deelnemende organisatie. Tot slot is in het derde netwerk de *governance* belegd bij een externe organisatie die het netwerk beheert en coördineert.



Figuur 1 Een illustratie van de netwerkvormen

2.1.2. Intergemeentelijke samenwerking

Sinds 1851 is in het in Nederland bij wet toegestaan om als gemeenten een samenwerking aan te gaan. Sindsdien zijn netwerken van gemeenten ontstaan. In 1950 maakte de Wgr zijn intrede, waardoor formeel gearrangeerde samenwerking tussen gemeenten mogelijk werd (Lagendijk, van der Velde, & Kuijpers, 2020). Sindsdien zijn vele intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en geformaliseerde netwerken ontstaan. De achterliggende gedachte voor samenwerking was gebaseerd op het behalen van winst in termen van efficiëntie. Een collectieve dienstverlening en een alliantie ter versterking van de regio op ruimtelijk en sociaaleconomisch vlak zijn de voornaamste argumenten voor deze redenering.

De samenstelling van het samenwerkingsverband kent in de praktijk vele vormen. Dit sluit aan bij Provan en Kenis (2007) die concluderen dat de keuze van een netwerkvariant afhankelijk is van situationele factoren. In eerste instantie kan er onderscheid gemaakt worden tussen vrijblijvende en niet-vrijblijvende samenwerking (Castenmiller, 2009). Niet-vrijblijvende samenwerking is juridisch vastgelegd, vaak door middel van de Wgr-regeling, waarbij een formele samenwerking wordt aangegaan. Volgens Castenmiller (2009) is een dergelijke samenwerking mogelijk in drie vormen. Ten eerste wordt door middel van een openbaar lichaam een (nieuwe) overheid aangesteld die bestuurlijke taken voor een ruimtelijk, dan wel inhoudelijk gebied uitvoert. Een tweede vorm is middels een gemeenschappelijk orgaan. Het orgaan heeft geen regelgevende bevoegdheden, maar kan in opdracht van de deelnemende gemeenten taken uitvoeren (Castenmiller, 2009). Beide varianten hebben grote gelijkenis met de NAO-netwerkvorm (Provan, & Kenis, 2007). Tot slot is het mogelijk om taken en/of bevoegdheden over te dragen aan een centrumgemeente die vervolgens fungeert als leidende organisatie in het netwerk (Provan, & Kenis, 2007). Naast de bovenstaande

formele samenwerkingsvormen geeft de Wgr de aanleiding tot herkenning van een vierde variant. In het eerste lid van artikel 1 wordt gesproken over een 'regeling zonder meer'. Deze regeling kan gezien worden als een lichte, meer vrijblijvende vorm van intergemeentelijke samenwerking (Castenmiller, 2009).

Vanwege de aard, schaal, organisatie en prestaties van intergemeentelijke samenwerking wordt er constant gezocht naar nieuwe samenwerkingsvormen (Lagendijk, van der Velde, & Kuijpers, 2020). De keuze voor een samenwerkingsvariant dient herleid te worden uit het gezamenlijk te behartigen belang (Van den Dool, & Schaap, 2014). Het achterliggende doel van de samenwerkende partijen moet bepalend zijn voor de vorm van het samenwerkingsverband en welke bestuursstructuur passend is. Waar de deelnemende Drechtsteden-gemeenten op ruimtelijk economisch domein in eerste instantie kozen voor een niet-vrijblijvende, formeel vastgelegde samenwerking binnen de Wgr in de vorm van een gemeenschappelijk orgaan, toont de meervoudig lokale samenwerkingsvorm een verschuiving richting een 'lichtere' vorm van samenwerken. Van den Dool en Schaap (2014) hebben verkennend onderzoek gedaan naar de beweegredenen voor en het ontstaan van lichtere samenwerkingsvormen. Al met al wordt de desbetreffende vorm van samenwerking gekozen vanwege minder bestuurlijke drukte, meer flexibiliteit en meer invloed van de individuele deelnemende gemeenten.

Herweijer (in van den Dool & Schaap, 2014) beschrijft de lichte samenwerkingsvariant als het netwerkmodel. In een dergelijk netwerkmodel blijven de ambtenaren in dienst van de gemeente en vindt samenwerking vooral plaats middels kennisdeling, bestuurlijke afstemming en/of strategievorming. Van den Dool & Schaap (2014) sluiten het verkennend onderzoek af met mogelijke praktische vertalingen van het netwerkmodel. Door middel van een bestuurlijk netwerk, de formulering van strategische agenda's en uitvoeringprogramma's en afstemming ten behoeve van de realisatie van desbetreffend doel vindt het netwerkmodel zijn vertaling in de praktijk.

2.2. De condities voor intergemeentelijke samenwerking volgens het netwerkmodel

De keuze voor een intergemeentelijke samenwerkingsvorm is afhankelijk van vele invloeden. In eerste instantie speelt de ervaring en persoonlijke voorkeur van sleutelspelers een grote rol. Echter, wil intergemeentelijke samenwerking in de praktijk uitdraaien tot succes, dan zijn er andere condities waar rekening mee gehouden moet worden. Provan en Kenis (2007) beschrijven vier structurele en relationele condities die bepalend zijn voor de keuze voor een netwerkvariant: vertrouwen, omvang (aantal participanten), doelconsensus en de aard van de taak. Een doorvertaling naar intergemeentelijke samenwerking leidt tot een concretisering van bovenstaande condities. Lagendijk et al. (2020) hebben de condities voor intergemeentelijke samenwerking uiteengezet op basis van

een politieke, institutionele en sociaal-culturele dimensie. Binnen de vier condities van Provan en Kenis (2007) worden de drie dimensies geconcretiseerd. Eenzelfde concretisering van de vier condities vindt plaats in de mogelijke repertoires betoogd door Van den Dool & Schaap (2014). Al met al zijn de condities voor intergemeentelijke samenwerking grotendeels te herleiden naar de bepalende factoren voor succesvolle *network governance*. In onderstaande subparagrafen worden de vier condities uitgewerkt.

Vertrouwen

Of het nu gaat om samenwerking in de publieke sfeer, tussen private ondernemingen of tussen twee of meerdere partijen in een andere hoedanigheid, vertrouwen is één van de belangrijkste succesfactoren voor de samenwerking (Edelenbos, & Klijn, 2007). Met name binnen complexe, inter-organisatorische netwerken zoals intergemeentelijke samenwerking is vertrouwen noodzakelijk, omdat het ontbreekt aan hiërarchische regels en overkoepelende supervisie (Edelenbos, & Klijn, 2007). De daadwerkelijke definitie van vertrouwen valt te betwisten, vanwege de subjectieve aard van het concept. Ondanks deze perspectiefafhankelijkheid zijn er enkele terugkomende kenmerken van vertrouwen in de literatuur te herkennen. Vertrouwen gaat namelijk altijd gepaard met kwetsbaarheid. Door te vertrouwen stelt een actor zich open en kwetsbaar op jegens de andere partij, omdat hij of zij erop vertrouwt dat de partner zijn belangen in acht neemt (Edelenbos, & Klijn, 2007). Hierdoor neemt de actor een risico, wat tevens het tweede kenmerk is van vertrouwen. Er wordt bewust gekozen voor een risico met de overtuiging dat de andere partij te vertrouwen is. Tot slot gaat vertrouwen over een bepaalde verwachting. Indien vertrouwen zich voordoet, wordt er gehandeld ter attentie van een positieve verwachting. Zodra er sprake is van een negatieve verwachting dan daalt het vertrouwen (Edelenbos, & Klijn, 2007). Alomvattend wordt vertrouwen gedefinieerd als de bereidheid om kwetsbaarheid en risico te accepteren op basis van een positieve verwachting van de andere partij (McEvily, Perrone, & Zaheer, 2003). Hiermee wordt vertrouwen beschouwd als de perceptie van juiste intenties van andere actoren in het netwerk (Klijn, & Koppenjan, 2016).

In het kader van intergemeentelijke samenwerking in een netwerkvorm is met name de distributie van vertrouwen tussen de deelnemende organisaties van belang (Provan, & Kenis, 2007). Daarnaast is wederkerigheid een essentieel onderdeel van vertrouwen binnen een netwerk. Zodra het vertrouwen breed gedistribueerd is binnen een netwerk, maar er alleen sprake is van eenrichtingsverkeer, zal de intergemeentelijke samenwerking niet naar behoren functioneren (Provan, & Kenis, 2007). Lagendijk et al. (2020) zien vertrouwen als een institutionele conditie voor intergemeentelijke samenwerking. Vertrouwen speelt een faciliterende rol voor interactie en is

daardoor van groot belang voor het netwerk (Klijn, & Koppejan, 2016). Zonder interactie is er namelijk geen sprake van een netwerk, waardoor vertrouwen een voorwaarde is voor het institutionele bestaan van een *governance network*. Meer concreet hoort vertrouwen gepaard te gaan met gedeelde verwachtingen, transparantie in de besluitvorming en het durven aanspreken van elkaar (Lagendijk et al., 2020; Van den Dool, & Schaap, 2014). Conflict regulerende mechanismen dienen te worden geïmplementeerd ten tijde van onenigheid zodat het probleem verholpen wordt en het wederzijds vertrouwen niet wordt geschaad (Lagendijk et al., 2020).

Omvang

Het aantal participanten in een netwerk is van grote invloed op de intergemeentelijke samenwerking. Daarnaast speelt het aantal deelnemende organisaties een bepalende rol in de keuze welke netwerkvariant geschikt is. Gedeelde *governance* is geschikt voor een klein netwerk aan organisaties, aangezien een beperkt aantal deelnemers het mogelijk maakt om *face-to-face* te interacteren en daardoor de onderlinge relaties goed te onderhouden (Klok, Denters, & Boogers, 2018). Lagendijk et al. (2020) veronderstellen dat gedeelde verwachtingen, informele communicatie en solidariteit eerder worden bewerkstelligd in netwerken met een gering aantal participanten. Hoe groter het aantal deelnemende organisaties wordt, hoe inefficiënter gedeelde *governance* wordt (Provan, & Kenis, 2007). Naarmate het aantal deelnemende partijen toeneemt worden andere netwerkvarianten zoals sturing middels een leidende deelnemer of via een NAO aannemelijker. Daarnaast profiteren grootschalige netwerken van schaalvoordelen en verhoogde landelijke, regionale en/of politieke invloed (Lagendijk et al., 2020). Naast het daadwerkelijke aantal deelnemende partijen aan het netwerk, is ook de homogeniteit van de deelnemers in het netwerk van belang (Lagendijk et al., 2020). De gelijke machtsposities van de deelnemende organisaties maakt het mogelijk om gebalanceerd gedeeld vertrouwen op te bouwen. Boogers en Schaap (2007) veronderstellen dan ook dat een gelijkwaardige omvang van organisaties in een netwerk tot snellere onderhandelingsresultaten leidt dan in een situatie met ongelijkwaardige partners.

Doelconsensus

Een intergemeentelijke samenwerking is gebaat bij consensus tussen de deelnemende organisaties over het bestaan van het netwerk (Provan, & Kenis, 2007). Overeenkomende belangen tussen organisaties stimuleren netwerkvorming en samenwerking. Op tal van terreinen hebben organisaties wederzijds nagestreefde doelen, zoals het aantrekken van klanten, fondsen, middelen en een betere dienstverlening. In de bovenstaand geval is er sprake van een gedeeld beeld (Klijn, & Koppenjan, 2016). De deelnemende organisaties delen een bepaald doel, waardoor samenwerking en

netwerkvorming voor de hand ligt. Met andere woorden kent het netwerk een mate van steun door middel van gedeelde doelen (Molenveld, Voorberg, van Buuren, & Hagen, 2021).

Naast deze organisatorische doelen kan er ook consensus bereikt worden over procesgerichte doelen met betrekking tot het netwerk. Provan en Kenis (2007) zien dat netwerken ontstaan en functioneren vanwege gedeeld belang bij een reducering van competitie tussen de deelnemende organisaties middels het aangaan van een samenwerking. De deelnemende organisaties zien procesgerichte voordelen van samenwerking zoals gedeelde lasten ten behoeve van geld, tijd en middelen (Klijn, & Koppenjan, 2016).

Echter, doelconsensus gaat verder dan overeenstemming over de eindbestemming (Schalk, 2011). Net als dat er vele wegen naar Rome leiden, zijn er meerdere methoden mogelijk om het afgesproken doel te bereiken. Ondanks de consensus over het doel, kunnen deelnemende organisaties verschillende interpretaties hebben over de juiste aanpak. Overeenstemming over zowel het doel op zich, als het proces van doel-formulering en -realisatie is noodzakelijk voor het functioneren van een netwerk (Schalk, 2011). Zoals O'Toole en Meier (2004) al ondervonden: een neutrale coördinatie van netwerkactiviteiten is niet voldoende. Conflicterende percepties van deelnemende organisaties dienen bemiddeld te worden zodat overeenstemming en een gedeeld perspectief ontstaat (Klijn, & Koppenjan, 2016).

Netwerkcompetenties

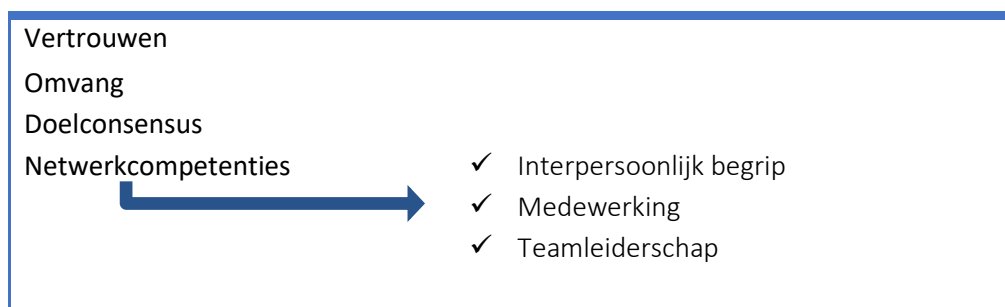
Intergemeentelijke samenwerking wordt veelal gezien als een oplossing of hulpmiddel bij het bereiken van prestaties die een individuele organisatie zelfstandig niet had kunnen bereiken (Provan, & Kenis, 2007). Echter, na netwerkvorming liggen de gevraagde prestaties niet direct voor het oprapen. Bepaalde competenties zijn vereist voor samenwerkend gedrag om zo de gewenste doeleinden te bereiken. Deze competenties hebben betrekking op de vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties in het netwerk. In de wetenschap zijn vele vaardigheden aangedragen als bepalende factoren voor netwerk- en samenwerkingssucces. Taylor (2008) heeft bestaande wetenschappelijk aangehaalde competenties empirisch getoetst. Dat resulteerde in een selectie van drie kerncompetenties. De competenties hebben raakvlakken met de andere condities voor netwerkeffectiviteit.

Volgens het onderzoek van Taylor (2008) is interpersoonlijk begrip een belangrijke voorwaarde voor samenwerking. Met interpersoonlijk begrip wordt bedoeld dat de deelnemende organisaties (de vertegenwoordigers) empathie hebben voor elkaar, maar ook elkaars motivaties begrijpen (Taylor, 2008). Interpersoonlijk begrip gaat om de vaardigheid tot relatievorming als gevolg

van wederzijds begrip en vertrouwen. Een tweede, meer zonneklare competentie is medewerking. Taylor (2008) onderscheidt drie dimensies: 1. Het opbouwen van een inclusief perspectief op het doeleinde. 2. Een altruïstisch perspectief op het delen van middelen. 3. Het gezamenlijk verhelpen van conflicten. De uiteenzetting van medewerking heeft raakvlakken met de netwerkconditie doelconsensus, vanwege de focus op het zoeken naar overeenstemming en een gedeeld beeld (Klijn, & Koppenjan, 2016; Taylor, 2008). De derde significant aangetoonde netwerkcompetentie heeft betrekking op leiderschap. Vertegenwoordigers van een deelnemende organisatie in een netwerk moeten de connectie vinden tussen het belang van de vertegenwoordigende organisatie en de werkbaarheid in de netwerkvariant. Leiderschap heeft vanuit dit perspectief betrekking op het overbruggen van verschillen en het creëren en inzichtelijk maken van mogelijkheden (Taylor, 2008).

2.3. De keuze voor de netwerkcondities

In de bovenstaande paragrafen zijn condities voor netwerkeffectiviteit beschreven. In de wetenschap zijn deze condities niet de enige succesfactoren voor intergemeentelijke samenwerking. Turrini et al. (2009) beschreef in zijn onderzoek meerdere determinanten voor effectiviteit, maar maakte onderscheid tussen effectiviteit op klant-, netwerk- en gemeenschapsniveau. Afhankelijk van de definiëring van effectiviteit en de kadering van het onderzoek worden verschillende condities benoemd. De vierdeling in dit onderzoek dient als overkoepelende paraplu waar vele concrete condities voor *network effectiveness* toe behoren. Onder de vierdeling zijn meerdere in de wetenschap benoemde condities te scharen. Zo kan de interne en externe steun, doelend op een mate van betrokkenheid en gedeelde motivatie voor een gezamenlijk doel, geschaard worden onder doelconsensus. Gedeeld leiderschap, zoals beschreven door Ansell en Gash (2008), betreft de vaardigheden om de samenwerking aan te laten sluiten op het gezamenlijk nagestreefde doel. Een dergelijke leiderschapsstijl benadrukt vaardigheden zoals overtuigen, mediëren en verbinden. Deze conditie voor intergemeentelijke samenwerking heeft raakvlak met de beschreven netwerkcompetenties. Kortom, het aantal benoemde condities in de wetenschap loopt uiteen, maar vindt zijn raakvlakken in de vierdeling uit dit onderzoek. In onderstaande tabel wordt deze vierdeling uiteengezet.



Tabel 1 Netwerkcondities en netwerkcompetenties (Gebaseerd op Provan, & Kenis, 2007; Taylor, 2008)

2.4. Lokale flexibiliteit

Een netwerk functioneert wanneer positieve netwerkuitkomsten worden bereikt. Eén van de beoogde effecten van de meervoudig lokale samenwerkingsvorm is meer lokale flexibiliteit. Volgens Provan en Kenis (2007) biedt samenwerking volgens een netwerkmodel de gevraagde flexibiliteit vergeleken met hiërarchische, vaak bureaucratische, relaties. Een netwerk beschikt namelijk over de flexibiliteit om snel en efficiënt te werken aan specifieke, gedeelde en soms veranderende doelstellingen. Aan de andere kant, lange termijn doelstellingen vragen ook om enige stabiliteit binnen het netwerk om het netwerkmanagement mogelijk te maken. Er bestaat geen theoretisch voorgeschreven netwerkvariant die, onafhankelijk van context, altijd de gewenste stabiliteit en flexibiliteit garandeert. Provan en Kenis (2007) komen dan ook tot de propositie dat iedere netwerkvorm te kampen heeft met een spanning tussen flexibiliteit en stabiliteit. Om tot een juiste verhouding te komen is een mate van adaptiviteit van het netwerk nodig.

In bovenstaande alinea wordt flexibiliteit beschreven als het aanpassingsvermogen van het netwerk. Dezelfde aanname wordt toegepast in de definiëring van lokale flexibiliteit binnen een samenwerkingsverband. Flexibiliteit wordt gedefinieerd als de capaciteit tot aanpassing (Golden, & Powell, 2000). Indien individueel adaptief vermogen van deelnemende organisaties in een samenwerkingsverband aanwezig is, dan kan gesproken worden over lokale flexibiliteit. Volgens Van den Dool en Schaap (2014) geldt: hoe lichter de vorm van samenwerking, hoe meer flexibiliteit en invloed voor de deelnemende organisaties.

Bovenstaande definiëring van flexibiliteit is te concretiseren middels vier dimensies. Twee van deze dimensies zijn relevant voor flexibiliteit in het kader van intergemeentelijke samenwerking. Ten eerste is er altijd sprake van een tijdspad bij de bepaling van de mate van flexibiliteit (Golden, & Powell, 2000). De snelheid waarop een organisatie kan inspelen op verandering is een medebepalend voor het adaptief vermogen van de organisatie. Upton (in Golden en Powell, 2000) ondervond drie gradaties van flexibiliteit vanuit het tijdsperspectief. Flexibiliteit op de korte termijn wijst op de operationele, vaak van dag tot dag, veranderingen. Op middellange termijn is er sprake van tactische verandering (kwartalen) waar al meer inzet en betrokkenheid voor vereist is. Strategische flexibiliteit betreft de lange termijn (jaren) en gaat over significante verandering. Ofwel, de tijdsdimensie van flexibiliteit betreft de mogelijkheid van een organisatie te veranderen met oog op de tijdsduur (Golden, & Powell, 2000). Een tweede dimensie betreft de mate waarop een organisatie omgaat met voorziene en onvoorziene verandering. Enerzijds gaat flexibiliteit over het inspelen op voorziene gebeurtenissen (Carlsson, 1989). Anderzijds gaat flexibiliteit over het gebruik maken van onvoorziene

mogelijkheden. Zowel anticipatie op het voorziene als inspelen op het onvoorziene zijn bepalend voor het bereik van flexibiliteit (Golden, & Powell, 2000).

2.5. Bestuurlijke slagkracht

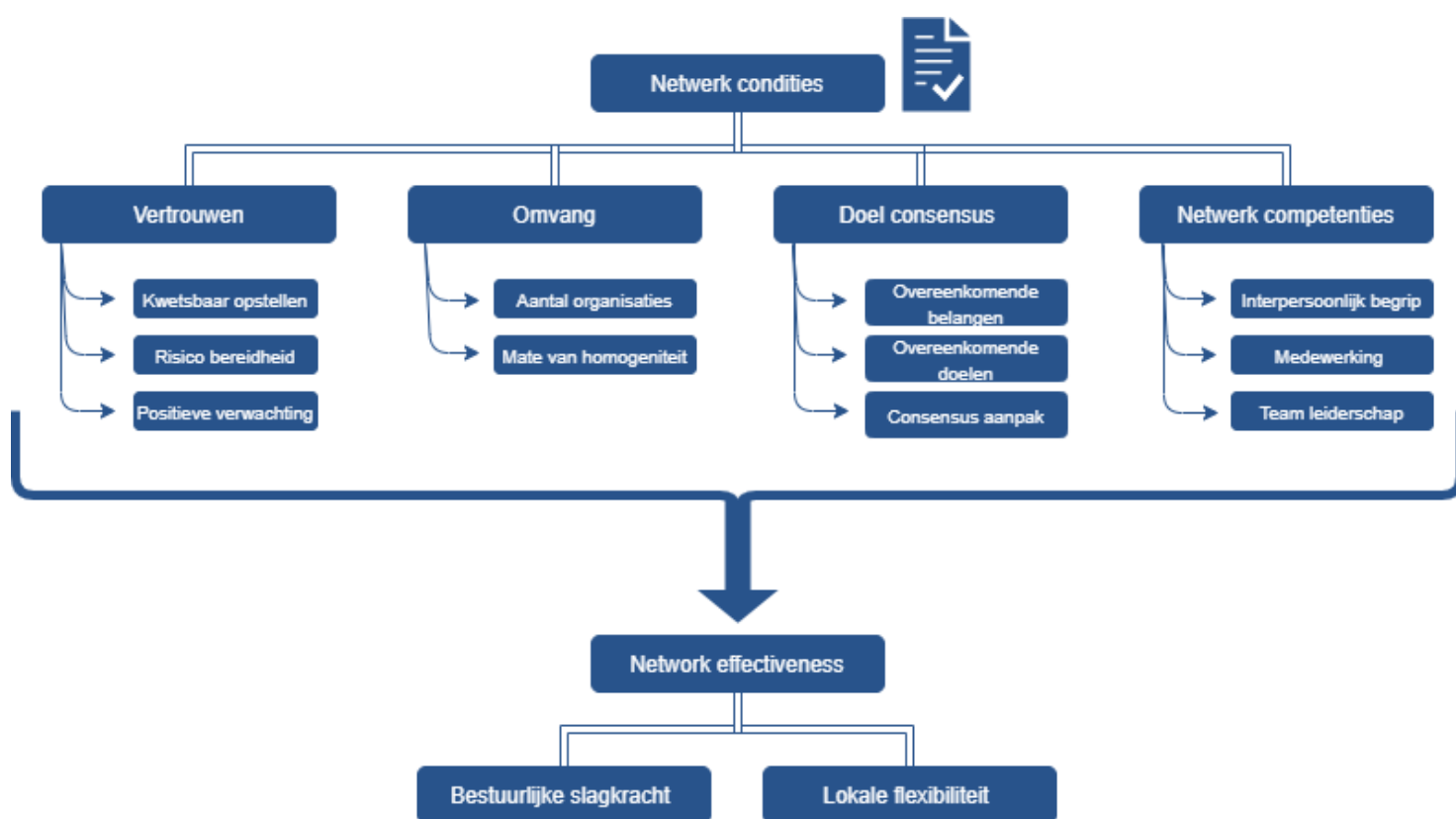
Naast toenemende flexibiliteit beoogt de nieuwe intergemeentelijke samenwerkingsvorm ook meer bestuurlijke slagkracht te bewerkstelligen. Bestuurlijke slagkracht, ook wel bestuurskracht, is een term waarmee, zoals gedefinieerd door Castenmiller (2009, p. 309), wordt bedoeld; ‘het vermogen van bestuurseenheden om de voor hun relevante maatschappelijke uitdagingen succesvol aan te gaan’. Ofwel, de mate waarin uitkomsten worden beïnvloed door het vermogen, in de breedste zin, van bestuurders wordt bestuurlijke slagkracht genoemd (Helpman, 2008). Wat deze relevante uitdagingen en/of uitkomsten zijn en hoe deze succesvol aangevlogen worden kent enige subjectiviteit. Toonen (1998) ondervond al in één van de eerste Nederlandse publicaties over dit begrip hoe multidimensionaal dit concept kan zijn. Enerzijds heeft het vermogen van bestuurseenheden betrekking op de beschikbare middelen en bestuurlijke mogelijkheden voor taakuitvoering van een bestuurlijke entiteit. Anderzijds heeft bestuurskracht betrekking op tegengas bieden op intergemeentelijk, regionaal en nationaal niveau (Toonen, 1998). Ringeling (2007) wees op de overeenkomsten met New Public Management en zag bestuurskracht in het kader van effectiviteit en efficiëntie. Het multidimensionale karakter van bestuurskracht is af te pellen door een onderscheid te maken tussen definities op basis van de input en output van een bestuurlijke entiteit (Boogers, & Schaap, 2007). Waar de inputgerichte benadering de bestuurskracht beoordeelt op basis van personele en financiële middelen, ligt de nadruk in een output gerichte benadering op de prestaties en wisselwerking tussen bestuur en omgeving. Bestuurskracht op basis van beschikbare middelen is tevens omstreden vanwege de focus op kwantiteit. Meer financiële en personele middelen leiden immers niet tot meer slagkracht als de wijze van inzetbaarheid niet op orde is. (Boogers, & Schaap, 2007).

De outputgerichte definiëring van bestuurskracht focust op de wijze waarop organisaties in samenspraak met de omgeving succesvol reageren op maatschappelijke uitgaven. Bestuurskracht wordt vanuit deze redenering geplaatst in het *governance* perspectief waarin samenwerking centraal staat. Afhankelijk van het vraagstuk waarvoor gezamenlijk wordt opgetreden, vindt samenwerking plaats tussen verschillende organisaties. Er is sprake van bestuurskracht zodra een organisatie ‘in staat is haar verantwoordelijkheden te definiëren, in te schatten welke partners bij de diverse oplossingsrichtingen noodzakelijk zijn en met die partners ook tot een goede aanpak van de problemen weet te komen’ (Boogers, & Schaap, 2007, p. 9). In het geval hier geen sprake van is, dan kan dit liggen aan het bestuurlijk vermogen van desbetreffende organisatie of tegenwerking van

noodzakelijke samenwerkingspartners. Gezien de prominente rol van samenwerking kan bestuurskracht vanuit het *governance* perspectief moeilijk op individueel niveau gemeten worden. Immers, in gemeenteland is het noodzakelijk om lokale belangen te verweven in bovenlokale interactie, waardoor de bestuurskracht op intergemeentelijke samenwerkingsniveau beoordeeld moet worden (Boogers, & Schaap, 2007).

2.6. Conceptueel model

Bovenstaande literatuurverkenning heeft geleid tot onderstaand conceptueel model. Op basis van de theoretische inzichten wordt verwacht dat de vier netwerkcondities bepalende factoren zijn voor netwerkeffectiviteit.



Figuur 2 Het conceptueel model

Aangezien de keuze voor de intergemeentelijke samenwerkingsvorm is gebaseerd op een verwachting van een positieve bijdrage ten aanzien van bestuurlijke slagkracht en lokale flexibiliteit, wordt verondersteld dat er sprake is van netwerkeffectiviteit wanneer deze positieve bijdrage is bewerkstelligd. Eerdere studies naar netwerkmanagement en -effectiviteit hebben aangetoond dat bovenstaande condities als bepalende factoren fungeren voor netwerkeffectiviteit. Op basis van de literatuurverkenning wordt verwacht dat vertrouwen, omvang van het netwerk, doelconsensus en

netwerkcompetenties bepalende factoren zijn voor de dan wel toegenomen, dan wel afgenomen bestuurlijke slagkracht en flexibiliteit.

3. Methodologie

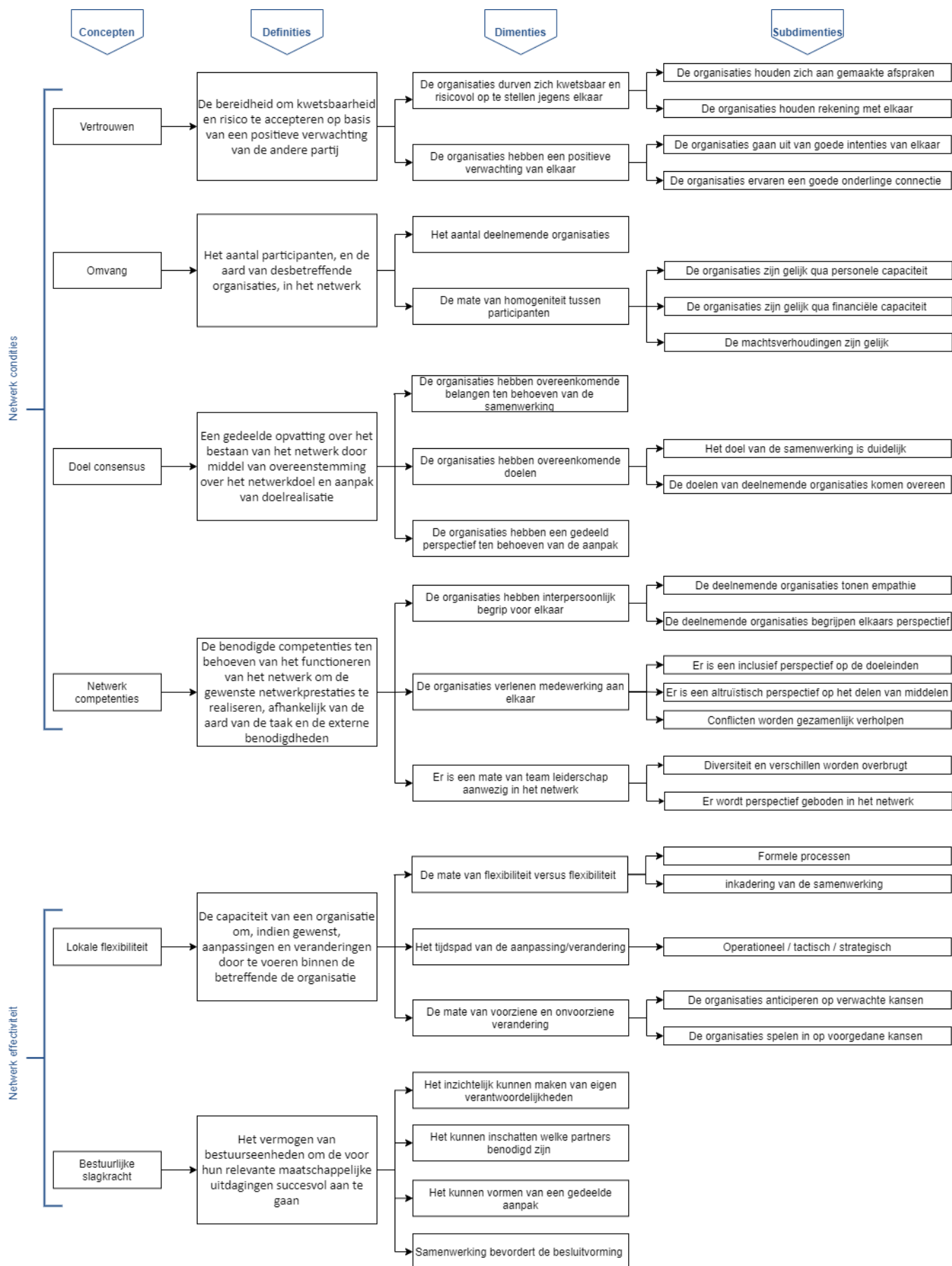
De bovenstaande verwachting is onderzocht aan de hand van een kwalitatief onderzoek. In eerste instantie zijn de centrale concepten uit dit onderzoek geoperationaliseerd. Vervolgens is een beschrijving gegeven van de onderzoeksmethodiek. Tot slot is toegelicht hoe is omgegaan met de validiteit en betrouwbaarheid in de uitvoering van het onderzoek.

3.1. Operationalisering

In figuur 3 zijn de netwerkcondities en de beoogde uitkomsten van meervoudig lokale samenwerking geconcretiseerd. Door deze operationalisering zijn de abstracte theoretische begrippen meetbaar gemaakt door middel van dimensies. Met behulp van de dimensies en sub-dimensies is gepoogd te achterhalen in welke mate de nodige netwerkcondities aanwezig zijn binnen de meervoudig lokale samenwerking in de Drechtsteden. Zo is vertrouwen geoperationaliseerd door de definitie op te splitsen. Het kwetsbaar en risicovol opstellen is gemeten aan de hand van in hoeverre de organisaties rekening houden met elkaar en of de gemaakte afspraken worden gehonoreerd. Aangezien de keuze voor de desbetreffende intergemeentelijke samenwerkingsvorm voortkomt uit een verwachte positieve bijdrage ten aanzien van lokale flexibiliteit en bestuurlijke slagkracht, zijn deze concepten de bepalende factoren voor netwerkeffectiviteit. Ook deze concepten zijn geconcretiseerd middels een operationalisering. Net als bij de onafhankelijke variabelen, zijn de afhankelijke variabelen meetbaar gemaakt door middel van indicatoren. Lokale flexibiliteit is gemeten met gebruik van drie indicatoren, waaronder de mate van flexibiliteit versus stabiliteit. Deze indicator is geconcretiseerd met behulp van twee sub-dimensies die ingaan op de aanwezigheid van formele processen en de inkadering van de samenwerking.

3.2. Onderzoeksdoel

De centrale probleemstelling in dit onderzoek wijst op een uit te voeren evaluatie van de intergemeentelijke samenwerking in de Drechtsteden. Het onderzoeksdoel is om te achterhalen of de inwerkingtreding van meervoudig lokale samenwerking heeft geleid tot meer of minder bestuurlijke slagkracht en lokale flexibiliteit volgens de Drechtsteden-gemeenten. Deze afhankelijke variabelen zijn gemeten op basis van de tevredenheid van wethouders en medewerkers van de Drechtsteden-gemeenten. Vanwege de nadruk op percepties leent dit onderzoek zich voor uitspraken ten behoeve van de ervaren lichte intergemeentelijke samenwerkingsvariant ten opzichte van een zwaardere Wgr-variant. Meervoudig lokale samenwerking is op basis van theoretische gronden onderzocht in de regio Drechtsteden. Tevens is een specifieke ontwikkeling in de Drechtsteden gekozen als te onderzoeken object, waardoor er sprake is van een enkelvoudige casestudy (Boeije, 2016).



Figuur 3 Operationalisering van netwerkcondities en netwerkeffectiviteit

3.3. Onderzoekopzet

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Creswell en Poth (2018) beschrijven kwalitatief onderzoek als een reeks van interpretatieve praktijken die de wereld, of in dit geval een intergemeentelijke samenwerkingsvorm, zichtbaar maken. Het onderzochte fenomeen is in een kwalitatief onderzoek achterhaald door middel van interviews, visualisaties, opnames en dergelijke onderzoeksmethoden, waarbij de onderzoeker het kerninstrument is. Kwalitatief onderzoek wordt doorgaans uitgevoerd in de natuurlijke habitat van het fenomeen, waardoor de nadruk ligt op het verkrijgen van betekenissen en ervaringen van het onderzoeksobject (Boeije, 2016; Creswell, & Poth, 2018).

Zoals in paragraaf 3.2 al reeds vermeld, richt dit onderzoek zich op de percepties en ervaringen van Drechtsteden-gemeenten op de intergemeentelijke samenwerking. De intergemeentelijke samenwerking krijgt vorm door middel van interactie tussen de Drechtsteden-gemeenten. Zowel percepties en ervaringen als interactie zijn kwantitatief lastig meetbaar vanwege haar unieke aard, waardoor een kwalitatieve onderzoeksmethode door middel van interviews beter aansluit op het onderzoeksobject (Creswell, & Poth, 2018). Alvorens de interviews plaatsvinden, is een documentenanalyse gedaan aan de hand van een specifieke casus binnen het ruimtelijk economisch domein genaamd: 'gebiedsagenda Drechtsteden: bereikbaarheid en mobiliteit'. De casus is gebruikt om aanvullende en verdiepende data over de intergemeentelijke samenwerking te verkrijgen. Verder heeft het onderzoek een deductieve insteek, omdat de meervoudige lokale samenwerkingsvorm is onderzocht op basis van bestaande theoretische inzichten over *network governance* en intergemeentelijke samenwerking.

Vanwege de focus op de vraag of bestuurlijke slagkracht en ervaren lokale flexibiliteit daadwerkelijk is gemanifesteerd, behoren wethouders en betrokken ambtenaren tot de respondenten. Door het wegfilteren van raadsleden is getracht weg te blijven van politieke standpunten ten behoeve van intergemeentelijke samenwerking. Tevens speelt de uitvoerende tak (wethouders en ambtenaren) bij uitstek een prominente rol in de meervoudige lokale samenwerking, omdat deze samenwerkingsvorm in de praktijk is vormgegeven door bestuurlijke en ambtelijke werkgroepen.¹ Drie wethouders, drie gemeentesecretarissen, twee bovenlokale-ambtenaren² en twee beleidsambtenaren, afkomstig uit de Drechtsteden-gemeenten, zijn geïnterviewd. Twee

¹ Er zijn vier werkgroepen met ieder zijn eigen opgave (energie, wonen, bereikbaarheid en werken). Iedere opgave heeft een bestuurlijke en ambtelijke werkgroep. De bestuurlijke werkgroep bestaat uit wethouders. In de ambtelijke werkgroep zitten de lokale ambtenaren die affiniteit hebben met de opgave. De verantwoordelijkheid van de ambtelijke werkgroep ligt bij een aangewezen gemeentesecretaris.

² Bovenlokale-ambtenaren coördineren de bovenlokale samenwerking. Formeel zijn ze in dienst bij de gemeente Dordrecht, maar worden door alle deelnemende gemeenten gefinancierd.

wethouders, een gemeentesecretaris en een drietal ambtenaren zijn onderdeel van de onderzochte casus 'gebiedsagenda Drechtsteden: Bereikbaarheid en mobiliteit'. Deze casus valt onder de werkgroep betreffende het focuspunt bereikbaarheid.

Bij de dataverzameling is gebruikt gemaakt van een documentenanalyse en semigestructureerde interviews met behulp van een topiclijst (bijlage). De topiclijst dient als handleiding om het gesprek te coördineren, maar biedt ruimte voor doorvraag en onvoorziene inbreng (Boeije, 2016). De topiclijst bestaat uit een algemeen deel over de meervoudig lokale samenwerking en een subparagraaf over de casus. De opgenomen interviews zijn vervolgens getranscribeerd en gecodeerd in Atlas.ti met behulp van een deductief samengesteld codeerschema (Boeije, 2016). Onvoorziene data en aanvullende verklaringen worden door middel van open coderingen meegenomen in de analyse.

3.3.1. Ethische overwegingen

Conform de AVG-richtlijnen zijn de respondenten gevraagd om toestemming te geven voor opname van het gesprek met het *informed consent* formulier. Daarnaast is de respondent geïnformeerd over zijn rechten en de mogelijkheid tot anonimiseren. Tevens wordt de dataverzameling ten grondslag van het resultaten hoofdstuk uitsluitend geraadpleegd door de begeleidend docent ter methodologische verantwoording. Een andere ethische overweging betreft de digitale dataverzamelmethode. Verkeerde interpretatie door storing of hapering kan voorkomen. Verder is gewaakt voor toenemende subjectiviteit vanwege voorkeursuitspraken of bedachtzame antwoorden door hier op voorhand op in te spelen bij de formulering van de topiclijst.

3.3.2. Betrouwbaarheid en validiteit

De bevindingen bouwen voort op bestaande wetenschap, doordat het deductieve codeerschema voortkomt uit een theoretisch onderbouwde operationalisering. Hierdoor zijn de concepten op basis van wetenschappelijke bevindingen vormgegeven en vervolgens ook meetbaar gemaakt. Door deze wetenschappelijke fundering is een zo hoog mogelijke consistentie in het meten van de concepten beoogd. Daarmee is een bijdrage geleverd aan de betrouwbaarheid van het onderzoek (Creswell, & Poth, 2018). Verder zijn vrijwel alle Drechtsteden-gemeenten vertegenwoordigd onder de respondenten. Wegens tijd-technische redenen heeft een interview met een afgevaardigde van Hendrik-Ido-Ambacht niet kunnen plaatsvinden. Echter, de omvang van de onderzoeksgroep is representatief voor uitspraken ten behoeve van intergemeentelijke samenwerking in de Drechtsteden. De Drechtsteden-gemeenten zijn de onderzochten, maar niet alle medewerkers maken onderdeel uit van de meervoudig lokale samenwerking. Door de focus op respondenten uit de uitvoering en betrokken bij de intergemeentelijke samenwerking is de dataverzameling van

diepgang voorzien, zodat voldoende data is verzameld om uitspraken op Drechtstedenniveau te onderbouwen.

4. Resultaten

In hoofdstuk 4 worden de uitkomsten van dit onderzoek besproken. Ten eerste is de meervoudig lokale samenwerkingsvorm in de Drechtsteden beschreven aan de hand van geanalyseerde documenten en aanvullende informatie uit de interviews. Vervolgens zijn de netwerkcondities, lokale flexibiliteit en bestuurlijke slagkracht uiteengezet op basis van de interviewbevindingen. De onderzochte casus ‘opgave bereikbaarheid’ wordt geïntegreerd in de paragrafen. Deze casus is een goede illustratie van samenwerking, flexibiliteit en slagkracht. Hierdoor dient de opgave bereikbaarheid als referentie en aanvulling op de beschrijving en beoordeling van de meervoudig lokale samenwerking en de centrale variabelen uit dit onderzoek.

4.1. Meervoudig lokale samenwerking in de Drechtsteden

Begin 2020 ondertekenden de zeven burgemeesters van de Drechtsteden-gemeenten een uitwerkingsovereenkomst voor samenwerking op het ruimtelijk economisch domein (Uitwerkingsovereenkomst samenwerking op het gebied van ruimtelijke economie, 2020). De Drechtsteden besloot gehoor te geven aan de samenwerkingsvorm geïnitieerd door voorbereidingscommissie Deetman. In onderstaande paragraaf wordt een beschrijving gegeven van het beoogde samenwerkingsconstruct en hoe dit zich in de praktijk heeft vormgegeven. Alvorens kan worden gesproken over netwerkcondities, is het ter evaluatie van de regionale samenwerking in de Drechtsteden noodzakelijk om te weten wat toentertijd is geadviseerd en hoe dit in de praktijk vorm krijgt.

4.1.1 De toekomst van regionaal samenwerken volgens voorbereidingscommissie Deetman

Alvorens de meervoudig lokale samenwerking tot stand kwam, werd er in de Drechtsteden intergemeentelijk samengewerkt op het ruimtelijk-economisch domein binnen de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden. Zoals in de aanleiding van dit onderzoek is aangekaart, waren enkele ervaren dysfuncties binnen de samenwerking aanleiding tot het uitvoeren van een onderzoek. Er werd geconcludeerd dat de samenwerking op het ruimtelijk economisch domein binnen de GR-D niet doeltreffend was, waardoor een nieuw samenwerkingsconstruct werd gewenst (Van Dalfsen et al., 2018). Een voorbereidingscommissie onder leiding van voormalig minister Deetman werd ingeschakeld en adviseerde de Drechtsteden een ‘samenwerking van onderop’, oftewel meervoudig lokaal samenwerken.

Uit het rapport van Deetman blijkt het meervoudig lokale samenwerkingsconstruct voort te borduren op twee centrale uitgangspunten: een gezamenlijke ambitie die dient als inhoudelijke opdracht voor de samenwerking en het gezamenlijk optreden van zeven individuele gemeenten. Juist vanwege het tweede uitgangspunt is gekozen voor een samenwerkingsconstruct waarin de

gemeenten nadrukkelijk verantwoordelijk zijn voor de realisatie van de gezamenlijke ambitie; een samenwerking van onderop (meervoudig lokaal). Op deze manier staan de zeven individuele gemeenten centraal in de samenwerking. Op meervoudig lokale wijze geven zij namelijk invulling aan de gezamenlijke ambities.

Het visie- en ambitiedocument, momenteel de groeiagenda 2030, is het startpunt van de samenwerking. De strekking en vorming van toekomstige regionaal ruimtelijk-economische visiedocumenten wordt door de zeven gemeenten bepaald. Bij de inwerkingtreding van het meervoudig lokaal samenwerkingsconstruct moet de groeiagenda 2030 (of toekomstig visiedocument) door alle zeven lokale gemeenteraden vastgesteld worden om de regionale ambitie lokaal te borgen. De verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van een regionale ambitie ligt dus bij iedere individuele gemeente. Tevens bepalen de zeven gemeenteraden op welke wijze deze regionale ambitie wordt opgesteld. Vervolgens dienen de zeven gemeenteraden aan de hand van de groeiagenda 2030 (of toekomstig visiedocument) inhoudelijke agenda's vast te stellen. De zeven colleges van B&W krijgen de verantwoordelijkheid voor de realisatie. Deze inhoudelijke agenda's worden opgesteld in de vorm van opgaven (momenteel wonen, werken, bereikbaarheid en energie). Elk bestuurlijk orgaan (ook binnen de gemeenschappelijke regeling) kan nieuwe opgaven agenderen. In onderstaand citaat (Deetman, 2019, p. 12) staat weergegeven hoe desbetreffend proces verder verloopt:

1. **Agendering en allocatie tijd/geld/middelen (accent lokaal)** – Elk bestuurlijk orgaan (ook binnen GR-D) kan initiatief nemen tot regionale agendering van een nieuw(e) thema/opgave. Dit door thema/opgave te vatten in een voorstel en dit te agenderen bij een regionale 'inspiratiebijeenkomst'² voor oriënterende bespreking. Centraal staat telkens de vraag: is er gedeeld belang, heeft een thema meerwaarde voor de regio en/of heeft de regio meerwaarde voor een thema? De colleges van B&W dienen op initiatief van de indiener bij de raden een voorstel in om per raad dezelfde regionale opgave te benoemen en middelen (mens/geld/overige middelen) beschikbaar te stellen om tot een regionale visie te komen. Ook benoemen ze scherp de strekking en reikwijdte van de gewenste visie. Tot slot wordt bepaald wie de visie gaat vaststellen (zeven raden of GR-D).
2. **Lokaal gedragen regionale visievorming (accent gezamenlijkheid)** – Er vindt in de regio een inventariserend proces plaats waarin politiek, bestuurlijk en ambtelijk bekeken wordt wat de opgave is en welke visie daarop ontwikkeld kan worden. Dit wordt vertaald naar een conceptvisie, die middels bestuurlijke en politieke toetsingsrondes voor besluitvorming wordt ingediend en vastgesteld (afhankelijk van de keuze in stap 1 óf binnen de GR-D, óf binnen de zeven gemeenteraden).
3. **Regionaal gecoördineerde lokale uitvoering (accent lokaal/afzonderlijk)** – Na regionale vaststelling worden lokaal zeven uitvoeringsprogramma's gemaakt. Deze tezamen moeten de regionale of van onderop opgestelde visie realiseren. Men belegt coördinatie hierop organisatorisch regionaal/gezamenlijk, maar aanspreken/'handhaven' gaat bilateraal tussen de gemeenten.

In het citaat staat omschreven hoe de totstandkoming van ambities en opgaven is vormgegeven volgens voorbereidingscommissie Deetman. Zo beschrijft het eerste punt hoe een bestuurlijk orgaan binnen de Drechtsteden aandacht kan vragen voor een potentiële opgave. Ieder college van B&W bespreekt deze opgave met zijn gemeenteraad waar wordt bepaald of de opgave wordt herkend. De

instemmende gemeenten ontwikkelen een regionale visie (punt 1 en 2). De laatste stap is een lokale vertaalslag van regionale visie naar lokale uitvoering.

Iedere regionaal benoemde opgave heeft een bestuurlijke (en ambtelijke) werkgroep bestaande uit één portefeuillehouder per gemeente. De bestuurlijke werkgroep is als het ware de opdrachtnemer van de opdracht uit de groeiagenda 2030. In een bestuurlijke werkgroep wordt vervolgens een trekker aangewezen door de deelnemende wethouders en deze trekker is belast met de coördinatie van de werkgroep en de vertegenwoordiging in de regio. De voorbereiding van een bestuurlijke werkgroep en de afstemming tussen de bestuurlijke werkgroepen is ook de verantwoordelijkheid van de bestuurlijke trekker. Deetman (2019) adviseert om elke bestuurlijke werkgroep (en dus opgave) een inhoudelijk visiedocument te laten opstellen dat een uitwerking vormt van de in de groeiagenda 2030 benoemde opgave. Vaststelling vindt plaats in de colleges van B&W en de lokale gemeenteraden. Vervolgens moet dit inhoudelijke visiedocument van de opgave uitgewerkt worden in zeven lokale uitvoeringsprogramma's. Gezamenlijk vormt dit de uitvoering van de regionale opgave. In een bestuurlijke werkgroep wordt de voortgang van de lokale uitvoeringsprogramma's besproken. Halfjaarlijks wordt een rapportage aangeboden aan de colleges van B&W en via hen aan de gemeenteraden. De benoemde trekkers van de opgaven maken gezamenlijk deze voorgangsmonitor aan de hand van een periodiek informeel overleg waarin de feitelijke voortgang wordt besproken. Iedere werkgroep wordt ondersteund door een gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris is de ambtelijk opdrachtnemer voor de opgave en is belast met het organiseren van de uitvoeringscapaciteit. In principe geldt dat de allocatie van middelen plaatsvindt tussen de betrokken gemeenten naar inwoneraantal.

Binnen de agenda's hoeft niet alles met zeven gemeenten, omdat ieder vraagstuk binnen de opgave in de best passende schaal wordt opgepakt. Het vraagstuk is leidend en de samenwerking is dienstbaar. Echter maakt voorbereidingscommissie Deetman wel onderscheid tussen verdelingsvraagstukken en ontwikkelvraagstukken. De verdelingsvraagstukken, zoals een gezamenlijke woningbouwopgave, dienen verdeeld te worden onder alle zeven gemeenten. Ontwikkelvraagstukken kunnen in afwijkende samenstellingen opgepakt worden, omdat het gaat over een ontwikkeling uit ambitie waar niet iedereen bij betrokken is of hoeft te zijn.

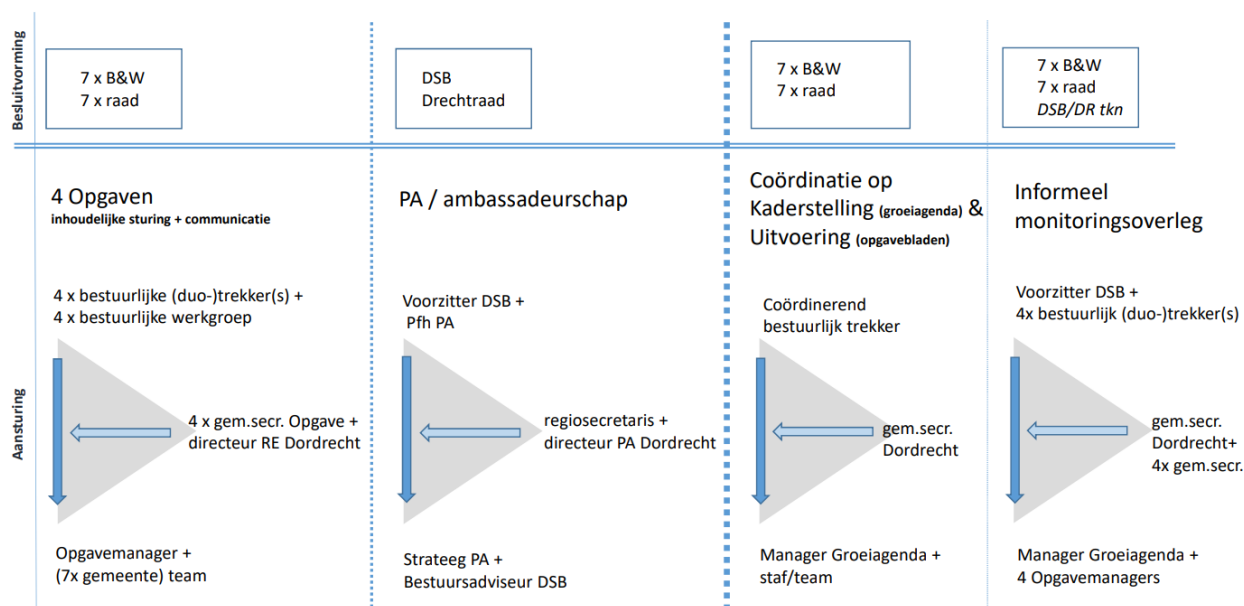
Uitzonderingen binnen het advies van voorbereidingscommissie Deetman

Ondanks de overstap naar de meervoudig lokale samenwerkingsvorm adviseerde voorbereidingscommissie Deetman om een enkele taak regionaal te beleggen: de coördinatie van de externe betrekkingen van de Drechtsteden blijft een verantwoordelijkheid binnen de gemeenschappelijke regeling (GR-D). Een regionale portefeuillehouder 'coördinatie externe

betrekkingen' dient de Drechtsteden-bestuurders (of ambtenaren) aan de juiste tafels te krijgen binnen de bestaande, maar ook aan nieuwe, relevante netwerken. De monitoring van deze coördinerende taak kan plaatsvinden in het periodieke overleg waar alle bestuurlijke trekkers aan tafel zitten. Een tweede uitzondering op het meervoudig samenwerkingsconstruct in het advies van Deetman heeft betrekking op de rol van gemeente Dordrecht als centrumgemeente. Op deze manier krijgt de gemeente Dordrecht een meer leidende rol zonder een breuk van de autonomie van de overige zes Drechtsteden-gemeenten. Als centrumgemeente speelt gemeente Dordrecht volgens voorbereidingscommissie Deetman een belangrijke rol bij de monitoring van de samenwerkingsresultaten (realisatie groeiagenda 2030). Daarnaast bekleedt de gemeentesecretaris van Dordrecht een trekkende rol bij het bijeenbrengen van uitvoeringscapaciteit. In het periodieke monitoringsoverleg is de gemeentesecretaris van Dordrecht ook aanwezig, evenals de burgemeester van Dordrecht die een voorzittende rol inneemt. Ook doet Deetman de suggestie om de centrumgemeente de bestuurlijke trekkers de laten leveren voor werkgroepen per opgave om zo een vertegenwoordigende rol te vervullen. Tot slot adviseert voorbereidingscommissie Deetman om de verbinding met de gemeenschappelijke regeling te behouden door de voortgangsmonitor ter kennisname aan de Drechtraad en het dagelijks bestuur (DSB) te sturen. Ook kan, na verzoek (en dus goedkeuring) van alle zeven gemeenteraden, het DSB de verantwoordelijkheid krijgen om een regionaal ambitiedocument op te stellen.

4.1.2. De samenwerking in de Drechtsteden op ruimtelijk economisch domein

Uit de verdere documentenanalyse en de gehouden interviews blijkt dat de Drechtsteden-gemeenten het 'samenwerken van onderop' van voorbereidingscommissie Deetman grotendeels hebben geïmplementeerd. Zo is de groeiagenda 2030 door de zeven gemeenteraden aangenomen als regionaal ambitiedocument en zijn er vier inhoudelijke agenda's/opgaven geformuleerd; wonen, werken, bereikbaarheid en energie. De coördinatie van externe betrekkingen, ofwel lobby, is belegd bij het DSB en de Drechtraad en valt dus niet onder het meervoudig lokaal samenwerkingsconstruct. In de uitwerkingsovereenkomst 'samenwerking op het gebied van Ruimtelijke Economie' (2020) is de rol van Dordrecht als centrumgemeente bij de monitoring en realisatie van de groeiagenda geformaliseerd.



Figuur 4 sturing groeiagenda 2030 in de Drechtsteden (z.d., p. 2)

Figuur 4 illustreert de *governance* van de groeiagenda 2030. Kolom 1 is een weergave van het ‘opgave gericht werken’ (wonen, werken, bereikbaarheid en energie). In de uitwerkingsovereenkomst ‘samenwerking op het gebied van Ruimtelijke Economie’ (2020) is door de zeven gemeenteraden afgesproken om voor iedere opgave een bestuurlijke werkgroep op te richten conform het advies van voorbereidingscommissie Deetman. In de uitwerkingsovereenkomst is ook de rol van de gemeentesecretarissen vastgelegd. Wat de opgave bereikbaarheid betreft is, in lijn met het advies van voorbereidingscommissie Deetman, een opgave-inhoudelijk document opgesteld genaamd ‘gebiedsagenda bereikbaarheid’. Deze gebiedsagenda is op meervoudig lokale wijze tot stand gekomen doordat de input lokaal is opgehaald en vervolgens regionaal bij elkaar is gebracht (offerte gebiedsagenda bereikbaarheid Drechtsteden, 2020). In kolom 2 is de coördinatie van de externe betrekkingen uitgewerkt. Ook heeft de Drechtsteden het geadviseerde monitoringsproces toegepast zoals weergegeven in kolom 4. Tot slot wordt recht gedaan aan de door Deetman voorgestelde meervoudig lokale samenwerkingswijze, waarbij niet alles met de zeven Drechtstedengemeenten moet; “We werken nog steeds samen, maar nu maken we wat soepeler afspraken, als iets van drie of vier gemeenten is, dan hoeft je dat niet altijd door alle zeven gemeenten te persen” (respondent 9).

Bovenstaande alinea’s zijn gewijd aan de overeenkomsten tussen het ‘samenwerken van onderop’ zoals geadviseerd door voorbereidingscommissie Deetman en de daadwerkelijke meervoudig lokale samenwerkingsvorm in de Drechtsteden. Ondanks de vele overeenkomsten, hebben de Drechtsteden-gemeenten gekozen om enkele aspecten toe te voegen aan het samenwerkingsconstruct. Ten eerste wordt ieder jaar een uitvoeringsprogramma van de

Groeiagenda opgesteld waarin voor alle opgaven concreet staat wat er het desbetreffende jaar gaat gebeuren. Ten tweede hebben de Drechtstedengemeenten gekozen om voor iedere opgave een regionale opgavemanager aan te nemen ter coördinatie van de opgave en de (ambtelijke) werkzaamheden binnen de opgave. Tevens is de opgavemanager de voorzitter van de ambtelijke werkgroep waarin van iedere gemeente een ambtenaar aan tafel zit. Zoals aangegeven door respondent 3, deelnemer van de ambtelijke werkgroep bereikbaarheid, vindt er regionale afstemming plaats in deze ambtelijke werkgroepen, vaak als voorbereiding op een bestuurlijke werkgroep. Voor het bij elkaar brengen van de opgaven hebben de Drechtsteden-gemeenten ervoor gekozen om een manager groeiagenda aan te nemen. De regionale functies zijn formeel in dienst van gemeente Dordrecht, maar werken voor en worden betaald door de zeven gemeenten. Ondanks dat de regionale functies niet expliciet worden genoemd in het advies van voorbereidingscommissie Deetman, wordt er wel gesproken over het krachtig vormgeven van de coördinatie van taken vanuit een samenspraak van de zeven gemeenten.

“Ik ben meer de satéprikker van de opgavemanagers. Het is een coördinerende rol op het overkoepelende. En natuurlijk zijn er dingen die niet in de opgave zitten zoals *public affairs* en lobbyen naar Den Haag of provincie. Ook is er de communicatie of producten die we jaarlijks opleveren; twee keer per jaar een monitor van de groeiagenda en jaarlijks een uitvoeringsprogramma. Ik zorg dat die er komen. Dat soort producten regel ik.” (respondent 7)

Bovenstaande paragrafen geven een beeld van de beoogde samenwerkingswijze volgens voorbereidingscommissie Deetman en het daadwerkelijke samenwerkingsconstruct. Al met al is het ‘samenwerken van onderop’ (Deetman, 2019) het fundament voor het meervoudig lokaal samenwerken in de Drechtsteden. De Drechtsteden-gemeenten hebben enkele componenten zoals regionale opgavemanagers en een manager groeiagenda aan het samenwerkingsconstruct toegevoegd. De samenwerking in de Drechtsteden heeft vele gelijkenissen met een gedecentraliseerd netwerk, zoals beschreven in paragraaf 2.1.1. Het samenwerkingsproces is geformaliseerd in de uitwerkingsovereenkomst ‘samenwerken op het gebied van ruimtelijke economie’ (2020). Daarnaast is de *governance* gecentraliseerd door de aanstelling van regionale managers en bestuurlijke trekkers.

4.2. De netwerkcondities in de Drechtsteden

In deze paragraaf volgt een uiteenzetting van de resultaten ten aanzien van de netwerkcondities en in hoeverre de respondenten de aanwezigheid ervaren. Ten eerste wordt beschreven in hoeverre er sprake is van ervaren wederzijds vertrouwen. Vervolgens wordt ingegaan op de rol van de omvang van de intergemeentelijke samenwerking in de Drechtsteden. Ten derde is achterhaald of er sprake is

van doel-consensus. De paragraaf sluit af met een beschrijving van de aanwezige netwerkcompetenties binnen de meervoudig lokale samenwerking in de Drechtsteden.

4.2.1. Vertrouwen

Uit de documentenanalyse zijn enkele belangrijke bevindingen opgedaan ten aanzien van de mate van vertrouwen binnen de regionale samenwerking in de Drechtsteden. De verhoogde mate van elkaar kunnen aanspreken was een belangrijke motivatie voor de keuze voor een meervoudig lokaal samenwerkingsconstruct. Het naleven van afspraken en het durven aanspreken van elkaar was onvoldoende aanwezig in het verleden. Volgens de voorbereidingscommissie Deetman schept de momentele samenwerkingsvorm meer mogelijkheden voor het onderling aanspreken van elkaar, omdat afspraken nu scherper gemaakt kunnen worden. Deze verwachting wordt grotendeels herkend in de praktijk. Zo zegt respondent 2: “Wat ik zie dat er gebeurt, dat is eigenlijk de clou, dat wij veel directer elkaar aanspreken op regionale problemen waarbij ik het belang van Sliedrecht ook rechtstreeks neerleg in zo’n bestuurlijke werkgroep.” Uit het ‘verslag monitoringsoverleg Groeiagenda’ van 4 februari jongstleden blijkt de aanspreekcultuur ook regionaal herkend te worden door de bestuurlijke trekkers van de bestuurlijke werkgroepen. Echter, naast elkaar scherp houden wordt aangegeven om ook transparant te zijn in hetgeen waar gemeenten tegen aan lopen.

“Onderschreven wordt dat het goed is om twee keer per jaar dit gesprek met elkaar te voeren. De voorzitter voegt daar aan toe dat hij er waarde aan hecht dat we elkaar niet alleen scherp bevragen op onze inzet, maar ook transparant en scherp aangeven waar gemeenten of partijen echt nog een been moeten bijtrekken. Er gaan veel dingen goed, maar op een aantal punten kunnen we nog stappen zetten.” (Verslag monitoringsoverleg groeiagenda, 2021, p. 4)

Het bovenstaand citaat introduceert een punt waarop de respondenten ruimte voor verbetering zien. Het kunnen aanspreken van elkaar is aanwezig in het samenwerkingsconstruct, maar elkaar zeggen waar het op staat, gebeurt nog niet altijd. “We zitten wel aan de tafel, maar wie zit er met welke agenda? We werken de agenda met de punten en stukken keurig af, maar het gesprek van: we hebben geen stukken want we moeten dit concreet bespreken en spijkers op de koppen slaan, die mis ik” (respondent 9). Respondent 8 onderschrijft het bovenstaande citaat en stelt dat die gesprekken, elkaar durven zeggen waar het om draait, nog niet worden gevoerd. “Die gesprekken die voeren we nog niet, die werden ook niet in het oude construct gevoerd, die worden ook niet in het nieuwe construct gevoerd. Je kunt elkaar niet dwingen” (respondent 8). De bovenstaande bevinding is gebaseerd op uitspraken ten aanzien van de opgave wonen.

Een tweede bevinding in het kader van vertrouwen heeft betrekking op de geringe mate van risicobereidheid en het kwetsbaar (durven) opstellen jegens elkaar. Zo is meerdere keren aangekaart

dat “op het moment dat je iets buiten jou gaat beleggen, op Drechtstedelijk niveau, dat er met andere ogen gekeken gaat worden of je wel evenveel, het liefst wat meer, terugkrijgt dan dat je erin belegt” zoals verwoord door respondent 1. Zo wordt de nadruk gelegd op de korte termijn, het liefst kwantitatief meetbaar en concrete doelen van de regionale samenwerking. “Je merkt dus dat je in het geval het ontbreekt aan kwantitatieve resultaten, dan is er argwaan en wantrouwen van: hebben we hier wel wat aan?” (respondent 1). Het gaat hier om een principekwestie volgens respondent 8: “elkaar voldoende geven, voldoende terugkrijgen, durven, ja dat beheersen wij in deze regio nog niet, dan praat ik ook echt voor Alblasserdam hoor. Het is altijd: eigen gemeente eerst”.

Ondanks de negatieve ondertoon zit het vertrouwensvraagstuk in de Drechtstedensamenwerking in een stijgende lijn. Zo is het volgens respondent 8 ook een kwestie van tijd: “Als je iets als construct gaat afbreken, dan is dat natuurlijk nooit een grote basis van vertrouwen, anders ga je iets niet afbreken. We moeten hier ook even doorheen om dat vervolgens weer op te bouwen.” Verder benadrukt respondent 6 het feit dat het vertrouwensvraagstuk al veelvuldig besproken wordt binnen en tussen de gemeenten. “Het feit dat we het er over hebben en dat we er aan willen werken, daardoor ben ik hoopvol dat er vooruitgang in zit” (respondent 6). Tot slot benadrukt respondent 2 de onschatbare waarde van elkaar kennen in de Drechtsteden waar in paragraaf 4.2.4. een nadere toelichting over volgt.

4.2.2. Omvang

In de regionale samenwerking in de Drechtsteden zitten zeven deelnemende gemeenten. Alle Drechtsteden-gemeenten zijn vertegenwoordigd in de bestuurlijke werkgroepen. De omvang van het samenwerkingsconstruct is grotendeels te herleiden uit de schaalvoordelen die de samenwerking biedt. De individuele gemeenten, zelfs Dordrecht en Zwijndrecht, zijn te klein om alleen het verschil te maken. In de gebiedsagenda bereikbaarheid wordt het ‘gezamenlijk sterker staan’ meermaals benoemd. Zo staat genoteerd: “Samen kan de regio optrekken richting de provincies of andere subsidieverleners” (Gebiedsagenda bereikbaarheid Drechtsteden, 2020, p.12). Andere documenten, waaronder de QA-gebiedsagenda bereikbaarheid, het besluit college informatienota gebiedsagenda en het verslag monitoringsoverleg groeiagenda, spreken veelvuldig over de toegenomen lobbykracht van de samenwerking ten opzichte van optrekken als individuele gemeenten. Deze lobbykracht als gevolg van het gezamenlijk optrekken wordt ook herkend door de respondenten. “Wij hebben nu juist een hele sterke lobbykracht met elkaar. We stonden laatst ook op nummer vier in één of andere top van lobbyorganisaties” (respondent 7). Door lobbytrajecten (kolom 2 in figuur 4) te beleggen bij het DSB en de Drechttraad blijft het loskrijgen van financiën een gedeelde en regionale taak. Deze lobbykracht is onder meer te danken aan de omvang van de samenwerking in de Drechtsteden.

Ondanks de centrale belegging van *public affairs* bij het DSB en de Drechttraad, is het binnen het meervoudig lokaal samenwerken mogelijk om te differentiëren in schaal wanneer de inhoudelijke opgave hierom vraagt. Zo werd het voorbeeld gegeven over de arbeidsmarkt die regionaal is bepaald. “Je hebt geen economie of arbeidsmarkt in Sliedrecht, daar ben je te klein voor, dus de economie bepaalt zijn grenzen zelf al regionaal” (respondent 1). Ofwel, de opgave is bepalend voor de omvang waarin wordt samengewerkt. De meervoudig lokale samenwerking maakt het mogelijk om af te wijken, maar wel met respect voor het veelvuldig benoemde aspect dat je elkaar als Drechtsteden nodig hebt.

“Dat doen we dan in gezamenlijke samenwerking omdat we daar op die vlakken, het ons beide raakt, maar daar hoeft je Hendrik-Ido-Ambacht of Papendrecht of Sliedrecht niet bij te betrekken. Die hebben met die specifieke casus niets te maken, maar uiteindelijk, voor het regionale belang toch ook weer wel” (respondent 10)

Iedere Drechtsteden-gemeente heeft een homogene en gelijke rol binnen de meervoudig lokale samenwerking. Zo ligt bij ieder individueel college van B&W en gemeenteraad het primaat. Echter, voor de praktische uitvoerbaarheid van samenwerken zijn er per thema trekkers aangewezen met aanvullende verantwoordelijkheden. Daarnaast bekleedt de gemeente Dordrecht de rol als centrumgemeente. In de uitwerkingsovereenkomst ‘samenwerken op het gebied van ruimtelijke economie’ (2020) staat de coördinerende rol bij het opstellen van regionale visies, de faciliterende rol bij het vaststellen van uitvoeringsprogramma’s en de verantwoordelijke rol voor het bijeenbrengen van uitvoeringscapaciteit beschreven.

4.2.3. Doel-consensus

Zoals in paragraaf 4.4.2. al is benoemd: de omvang van de Drechtstedensamenwerking berust grotendeels op de aanwezigheid van gemeentegrensoverschrijdende opgaven. De Drechtsteden-gemeenten erkennen deze regionale opgaven en hebben de gedeelde visie onder andere vastgelegd met de groeiagenda en wat uitvoering betreft in de samenwerkingsovereenkomst ‘samenwerking op het gebied van Ruimtelijke Economie’ (2020, p. 1): “Partijen delen als gemeenschappelijk belang het realiseren van een aantrekkelijk woon- en werkgebied in de Drechtstedenregio. Daartoe is voor de periode 2018-2030 de groeiagenda 2030 vastgesteld.” Ondanks de gezamenlijke vaststelling³ werd tijdens de interviews duidelijk dat het overkoepelende ambitiedocument volgens meerdere respondenten niet de gewenste integraliteit tussen de opgaven en ambitieniveau bevat. Zo spreekt respondent 9 over een verkokerd document en twijfelt respondent 6 of de groeiagenda de oplossing biedt voor de toekomstige problemen van de Drechtsteden. Wat de opgave bereikbaarheid betreft

³ Vaststelling heeft plaatsgevonden in de zeven lokale gemeenteraden.

wordt enkel gesproken over ‘goed bereikbaar zijn in de regio’ waarop respondent 4 zegt: “daar kan nou niemand het mee oneens zijn en dat getuigt dus ook van geen enkele ambitie.

“Die Merwedelingelijn is een succes, die zat zo overvol, daar moet je dubbelspoor hebben. We constateren het, maar we laten het onbenoemd. Dus als je meer uitzoomt en kijkt naar wat zijn nou echt de grote vraagstukken, niet losstaande targets, maar een samenhangend construct; dat zijn de ambities waar we voor staan, dat kunnen we niet alleen en daar hebben we bedrijven, provincies etc.. voor nodig. Daar zou ik dus voor pleiten, meer samenhang binnen de agenda en een hogere ambitie.” (respondent 5)

Met een hoger ambitieniveau wordt niet bedoeld op alle ambities, zoals een tekort aan geambieerde woningen of banen, want “er wordt gesproken over 25.000 extra woningen en 30.000 extra banen, dat is een behoorlijke ambitie” (respondent 5). De kritiek uit zich met name op de mate van integraliteit tussen de opgaven en de verhouding ten opzichte van de omgeving. “Als je uitzoomt en ziet dat Rotterdam binnenstedelijk 50.000 woningen gaat bijbouwen, los van het metropool gebied... Dan zie je gewoon dat daar dingen in beweging komen. Hoe verhouden wij ons daartoe, wat is onze visie daarop?” (respondent 5). Respondent 6 beschrijft het bovenstaande als een gebrek aan politieke visie en politieke ambitie. De nadruk ligt veelal op dagelijkse werkzaamheden zoals financiële doorrekeningen, maar waarnaartoe wordt gewerkt en wat de verre ambities zijn, daar is niemand mee bezig.

Ondanks kritische geluiden met betrekking tot de groeiagenda 2030 deelt het merendeel van de respondenten de overtuiging dat er consensus is over het bestaan van de samenwerking. Deze consensus is in eerste instantie berust op een wederzijds erkende onderlinge verbinding. Zo benadrukt respondent 1 in het kader van economie dat er vele overeenkomsten zijn en overlap is tussen de bedrijven binnen de Drechtsteden. Respondent 6 benoemt enkele geografische aspecten zoals de stevige bebouwing en structuur die leiden tot verbinding. Echter, uit de analyse werd duidelijk dat er nog een element aan de onderlinge verbinding ten grondslag ligt, namelijk de inhoud. “Dat overleg is goed en de samenwerking op bereikbaarheid is ook goed, omdat het altijd hetzelfde belang is. Het wordt lastiger al ga je het hebben over het onderwerp wonen” (respondent 4). Het bovenstaande citaat toont de rol van de opgaven bij de beoordeling van het samenwerkingsconstruct. Er werd duidelijk dat de aard, omvang en behoefte, ofwel de inhoud van de opgave altijd voorop moet staan en niet de samenwerking. “Je ziet op een gegeven moment dat het construct het doel ging worden, dat is natuurlijk nooit goed. Het construct moet altijd dienstbaar zijn aan wat je wilt bereiken” (respondent 8). Dit perspectief wordt door merendeel van de respondenten benoemd en onderschreven. De inhoud van de opgaven zorgt voor een gedeeld

belang en overeenkomende doelen, grotendeels vanwege de grensoverschrijdende aard van de opgaven. Ondanks het gedeeld perspectief onder de respondenten, wordt opgemerkt dat enkele fracties in de politiek nog twijfelen aan de noodzaak van intergemeentelijke samenwerking.

“Waar ik soms wat, zeg maar, minder draagvlak zie, is bij bepaalde raadsfracties. De oppositie in de gemeenteraden, daar komen nog wel eens geluiden vandaan van; waarom doen we dit? Verder eigenlijk niet. Er is voor de rest echt wel consensus dat dit echt nodig is om je als regio en als gemeente overeind te blijven, geen één gemeente kan het alleen.” (respondent 7)

4.2.4. Netwerkkompetenties

De voorbereidingscommissie Deetman onderschreef in haar advies het belang van het houden van oog voor verschillen. “Men behandelt elkaar gelijkwaardig, maar heeft respect voor onderlinge verschillen” (Eindnotitie voorbereidingscommissie toekomst regionale samenwerking Drechtsteden, 2019, p. 13). Hiermee werd een beroep gedaan op de netwerkkompetenties van de Drechtsteden-gemeenten. Uit de interviews blijkt voldoende empathisch vermogen aanwezig te zijn binnen de intergemeentelijke samenwerking in de Drechtsteden. Zo benadrukt respondent 9 het gemis van de Drechtsteden-dinsdag als gevolg van de thuiswerksituatie: “nu maakt de coronatijd het lastig, maar anders kom je elkaar toch wel op die Drechtsteden-dinsdag tegen, dat is goed, dan blijf je volgen hoe het met iedereen gaat, dat vind ik ook belangrijk, dat bestuurders er voor elkaar zijn”. Ook in de ambtelijke werkgroep faciliteert het empathisch vermogen van de deelnemers het intergemeentelijk samenwerken.

“Dat heb ik ook al eens uitgesproken in de ambtelijke werkgroep; dat je elkaar weet te vinden en dat je ook de ruimte hebt en je vrij voelt om dingen in te brengen. Of advies te vragen aan je collega’s en dat de collega’s ook daartoe bereid zijn” (respondent 3)

De aanwezige empathie in de regio Drechtsteden heeft raakvlakken met de in paragraaf 4.2.1 geopperde onschatbare waarde van elkaar kennen. Ook respondent 5 deelt de observatie dat de Drechtsteden-gemeenten elkaar onderling goed kennen en weten waar de bestuurlijke opgaven en uitdagingen van elkaar liggen.

Ondanks het wederzijds bewustzijn van elkaars opgave en uitdagingen, wordt het gezamenlijk verhelpen van het probleem nog onvoldoende opgepakt. Volgens respondent 8 komt dit grotendeels voort uit een gebrek aan ervaren urgentie van andermans uitdagingen. “Als jouw mensen allemaal een baan hebben en fijn wonen en je hebt geen problemen in je dorp, dan ga je er niet hard op lopen. Wanneer wel? Als jij een probleem ziet.” (respondent 8). Respondent 9 doet eenzelfde observatie en benadrukt het belang van aandacht hebben voor elkaar. “Het is vooral heel

erg belangrijk dat je daardoor de raden ook helpt om oog te houden voor elkaars belangen” (respondent 9). De bovenstaande bevinding is wederom verzameld in de context van de woningbouwopgave. Ook respondent 4 doet een soortgelijke constatering en maakt de vergelijking met de voorgaande intergemeentelijke samenwerking binnen de GR-D.

“Die Drechtraad, ik vind dat daarin niet gewaardeerd werd, of op een andere manier gezien werd, dat er gesprekken gevoerd werden over verschillende belangen. Dat is juist wat er in die Drechtraad nodig was, dat gesprek voeren om die verschillen herkenbaar te maken om vervolgens te zeggen van dat past op die en die manier” (respondent 4).

Net als het gezamenlijk verhelpen van problemen, komen uit de interviews nog complicaties naar voren als het gaat om het bouwen aan een inclusief perspectief met elkaar. Zo wordt deelgenomen aan een regionale samenwerking om eruit te halen wat voor de individuele gemeenten goed is. Volgens respondent 5 draagt dit niet bij aan het organiseren van een gezamenlijke regionale agenda. Het merendeel van de respondenten stelt dat het ontbreekt aan de realisatie dat ieders winst ook baten oplevert voor de andere Drechtsteden-gemeenten. Zo stelde respondent 2 dat “men is bezig met: *what is in for me*...als je je als gemeenteraadslid niet realiseert dat goed onderwijs in Dordrecht of Gorinchem, ook belangrijk is voor onze kinderen, tja dan wordt het een lastig verhaal”. Deze bevinding heeft raakvlakken met de eerdergenoemde principekwestie door respondent 8: “Dat principe van met elkaar voldoende geven, voldoende terugkrijgen, dat beheersen wij in deze regio niet”.

Desondanks lijkt de meervoudig lokale samenwerking wel mogelijkheden te bieden met de intreding van ambtelijke werkgroepen en bestuurlijke werkgroepen. Zowel respondent 2 als respondent 10 begonnen over de mogelijkheid van het goede gesprek voeren. Naast elkaar kunnen aanspreken biedt de bestuurlijke werkgroep ook de mogelijkheid om per opgave te monitoren en evalueren of iedereen lokaal de stappen zet om tot de regionale ambities te komen. Ook respondent 9 ziet dat men elkaar makkelijker kan opzoeken om een logische invulling te geven aan de gestelde opgaven. Daarnaast stelt respondent 8 dat eerdergenoemde tekortkomingen met betrekking tot de netwerkcompetenties niet komen door het samenwerkingsconstruct.

“In ieder construct kan je dingen mogelijk maken en kun je het elkaar natuurlijk onmogelijk maken..... Het zijn gewoon mensen, het ene construct geeft je misschien wat meer ruimte, maar ik vind dat veel mensen zich verschuilen achter het systeem” (respondent 8)

Tot slot is het thuiswerken als gevolg van de COVID-19 ook een externe factor die meespeelt bij het onvoldoende opbouwen van inclusief perspectief. Zo benadrukt respondent 7 het feit dat de

meervoudig lokale samenwerking net voor de COVID-19 pandemie is ingevoerd, waardoor de ontmoeting en verbinding moeilijker van de grond kwam.

“Natuurlijk kan je van alles vanachter die schermen en mensen kennen elkaar al wel, maar anders, zonder corona hadden we al talloze keren oplooppjes en bijeenkomsten gehouden, dat mensen elkaar kunnen ontmoeten en bij elkaar komen. Dus, de hele corona context heeft niet geholpen in die verbinding maken.” (respondent 7).

Tabel 2 geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de netwerkcondities. Het overzicht dient als beknopte samenvatting.

Netwerk-condities	Belangrijkste bevindingen
<u>Vertrouwen</u>	- De Drechtsteden gemeenten spreken elkaar aan, maar durven elkaar nog onvoldoende te zeggen waar het om draait. - Er is weinig risicobereidheid, vanwege de aanwezigheid van het ‘eigen gemeente eerst’ principe. - Het vertrouwensvraagstuk is onder andere een tijds kwestie en ligt intergemeentelijk op tafel als bespreekstuk. Conclusie: de mate van vertrouwen is nog onvoldoende voor netwerkeffectiviteit in de Drechtstedensamenwerking.
<u>Omvang</u>	- De omvang komt voort uit schaalvoordelen en zorgt voor een sterke externe profilering. - Differentiatie in omvang is mogelijk als de opgave daarom vraagt. - Het primaat is verdeeld onder de zeven individuele gemeenten. Conclusie: De omvang van de Drechtstedensamenwerking stimuleert netwerkeffectiviteit.
<u>Doel-consensus</u>	- Er is een (ervaren) tekort aan integraliteit en politieke visie en ambitie. - Onderlinge verbinding op basis van de inhoud van de opgaven zorgt voor consensus over het bestaan van de samenwerking. - De noodzaak van samenwerken om gemeentegrensoverschrijdende problematiek aan te pakken wordt nog onvoldoende ervaren in de politiek. Conclusie: Er is consensus over het bestaan van de samenwerking, maar het ontbreekt aan consensus over visie en ambitie binnen de Drechtstedensamenwerking.
<u>Netwerk-competenties</u>	- Onderling empathisch vermogen is aanwezig, vanwege de zorg en bereidheid tot hulp. - Gezamenlijke probleemoplossing komt onvoldoende tot stand vanwege een gebrek aan ervaren urgentie. - Het bouwen van een inclusief perspectief komt moeilijk tot stand vanwege het ‘eigen gemeente eerst’ principe. - De meervoudig lokale samenwerking biedt de mogelijkheid om elkaar op te zoeken, aan te spreken en een logische invulling te geven aan de opgaven. - De thuiswerksituatie heeft een negatieve invloed op het opbouwen van een inclusief perspectief. Conclusie: Niet alle netwerkcompetenties zijn aanwezig in de Drechtstedensamenwerking.

Tabel 2 Een samenvatting van paragraaf 4.2

4.3. Lokale flexibiliteit

In deze paragraaf worden de bevindingen met betrekking tot de ervaren lokale flexibiliteit beschreven. De paragraaf is vormgegeven aan de hand van de operationalisering (uit [hoofdstuk 3](#)) van lokale flexibiliteit. Allereerst worden de bevindingen gedeeld ten aanzien van het tijdsperspectief waarin geopereerd wordt binnen het samenwerkingsconstruct. Vervolgens wordt de ervaren bewegingsruimte van de gemeenten in de meervoudig lokale samenwerking beschreven.

4.3.1. Het tijdsperspectief van de meervoudig lokale samenwerking

Wat de handelingsnelheid van het samenwerkingsconstruct betreft tonen de interviews verschillende perspectieven. In de interviews met de ambtelijke beleidsmedewerkers ligt de nadruk op het tijdsperspectief van besluitvorming. “Je hebt nu te maken met zeven raden. In de praktijk gaat het voor eenvoudige besluiten vanzelf, maar, als het gaat om minder eenvoudige besluiten, dan kan je die flexibiliteit best complexiteit noemen” (respondent 1). Hiermee wordt met name bedoeld op de rol van de gemeenteraad. Volgens respondent 1 komen de gemeenteraden niet tot besluitvorming, omdat de raden onder andere nog zoekende zijn. “Wat dat betreft, de raad is zelf nog heel erg zoekende van oké, nu gaan we er weer helemaal over, maar, waar gaan we dan over? Als dat 7x gebeurt, dan wordt het er niet eenvoudiger op” (respondent 1). Ook respondent 3 doet een soortgelijke bevinding en stelt dat besluitvorming langzamer verloopt via de meervoudig lokale samenwerking. Waar eerst de Drechtraad de besluiten nam, moet het nu langs de zeven colleges en gemeenteraden.

Het verschil tussen een eenvoudig besluit en een minder eenvoudig besluit heeft volgens respondent 2 te maken met het krachtenveld waarin de opgave zich bevindt. “Datgene dat gecreëerd moet worden, daar heb je provincie, financiering en de markt bij nodig, dus bouwen zit bijvoorbeeld in een heel andere dynamiek” (respondent 2). Daarentegen verlopen opgaven binnen bestaande structuren soepeler, waarbij het voorbeeld werd gegeven van het behouden van de waterbus:

“Half oktober / begin november kregen wij van de provincie te horen dat in verband met COVID vanaf januari de waterbus dienstregeling zodanig uitgekleeft zou worden dat Kinderdijk, Sliedrecht en nog eentje, niet meer aangedaan zou worden. Anderhalve maand/max twee maanden later hadden we dat met elkaar, in overleg met de provincie, kunnen keren en had ik een ton opgehaald in de regio voor het financieel tekort” (respondent 2)

Het ervaren tijdsperspectief van de besluitvorming blijkt echter inherent aan het meervoudig lokaal samenwerken. “In de ene gemeenteraad of college worden geen vragen gesteld en in de andere is het allemaal erg ingewikkeld en moet er een extra behandeling komen. Dat is een onderdeel van het meervoudig lokale, om toch die lokale colleges en raden er zelf over laten gaan,

hoe diepgaand ze er ook over praten” (respondent 7). Verder wordt door meerdere respondenten aangegeven dat de nieuwigheid van het construct nog een grote rol speelt en iedereen nog in de gewenningsfase zit. Daarbij wordt de mogelijke vertraging als gevolg van behandeling in zeven individuele gemeenten ook niet door eenieder per definitie als negatief bestempeld. Zo wordt door respondent 8 verteld dat het inleveren van tijd aan de andere kant wel tot meer *commitment* en draagvlak resulteert. In paragraaf 4.4. wordt hier verder op ingegaan.

4.3.2. De individuele bewegingsruimte van gemeenten

Volgens de voorbereidingscommissie Deetman biedt het samenwerkingsconstruct de mogelijkheid om onderscheid te maken binnen de opgaven, omdat niet alles hoeft met zeven gemeenten. “De Drechtsteden staan voor veel opgaven en kansen. Die zijn allemaal andersoortig. Dat vraagt verschillende manieren van opereren. Soms gezevenen. Soms met smaldelen” (Eindnotitie voorbereidingscommissie toekomst regionale samenwerking Drechtsteden, 2019, p.13). Grotendeels wordt die bewegingsruimte in de praktijk ook herkend en binnen bepaalde opgaven al gebruikt. “Bij de spoorzone Dordrecht / Zwijndrecht, vroeger zou dat helemaal in de GRD zitten en dan moest iedereen er in mee, dat leidt natuurlijk tot veel vertraging en besluiteloosheid, nu is het gewoon dat Dordrecht en Zwijndrecht aan de lat staan” (respondent 7). Anderzijds biedt het samenwerkingsconstruct ook de ruimte om de omvang van de samenwerking te vergroten. “Bij bereikbaarheid laten we ook heel makkelijk de wethouders van Gorinchem en Molenlanden, die ook aan de A15 zitten, aansluiten bij ons” (respondent 2). Een verklarende bevinding is dat het meervoudig lokaal samenwerken de mogelijkheid biedt om ruimtelijk gezien een logische schaal van samenwerken te hanteren. Deze logische schaal is te herleiden uit de inhoud van de opgaven. “Ik denk wel dat je er heel erg rekening mee moet houden dat je niet uit gaat van een bestuurlijke werkelijkheid, maar de manier waarop het in de praktijk zal uitvallen” (respondent 1).

De bewegingsruimte is in zekere mate de bepalende factor voor de invloed van de individuele gemeente in het samenwerkingsconstruct. Op papier ligt er het primaat van de samenwerking bij de zeven colleges van B&W en gemeenteraden: “de bevoegdheden in dit dossier zijn meervoudig lokaal belegd waardoor de verschillende gemeenteraden akkoord moeten geven voor nieuwe projecten en ontwikkelingen” (QA-Gebiedsagenda, 2020, p. 1). Deze toegenomen individuele invloed wordt door de respondenten onderschreven. Echter, in hoeverre de toegenomen individualisering als positief wordt ervaren, zijn de meningen over verdeeld. Volgens respondent 2 biedt het samenwerkingsconstruct de mogelijkheid om het belang van desbetreffende gemeente centraal te stellen. Zo benadrukt respondent 8 de toegenomen ruimte voor Dordrecht die sneller kan gaan en mooie projecten kan realiseren zoals de uitbreiding van het OV, de Lightrail en

verduurzaming van de binnenvaart. Aanvullend wordt de stap van Drechttraad naar meervoudig lokaal gezien als een positieve verschuiving van verantwoordelijkheid.

“Een Drechttraad had het gevaar in zich dat ze ook in de uitvoering konden gaan zitten, maar dat is uiteindelijk toch echt allemaal wat je lokaal moet regelen. Daarom is deze beweging goed, omdat daar dan ook de verantwoordelijkheid ligt om het tot uitvoering te brengen” (respondent 10).

Anderzijds is het opmerkelijk dat de voorbereidingscommissie Deetman een onderscheid maakte tussen verdelings- en ontwikkelvraagstukken, maar dat dit niet is vertaald in de samenwerkingswijze binnen de Drechtsteden. De verdelingsvraagstukken worden wel door de zeven gemeenten opgepakt, maar de aanpak binnen de samenwerking verschilt niet van de samenwerkingswijze bij ontwikkelvraagstukken. Ook bestaan er twijfels over de vraag of toegenomen lokale flexibiliteit überhaupt de regio ten goede komt. De oneindige mogelijkheid om elkaar als gemeenteraden bezig te houden met amendementen komt de handelingsnelheid van de regio niet ten goede. “De lokale raden hebben nu het volste recht om daar eindeloos over te vergaderen bij wijze van spreken en alles te amenderen waar de andere zes weer niks mee kunnen” (respondent 1). Verder zet respondent 5 vraagtekens bij de individualisering, vanwege de gemeentegrensoverschrijdende aard van de opgaven.

“De energie en de aandacht is in de afgelopen vooral gaan zitten: hoe krijg ik meer ruimte voor wat ik hier lokaal wil doen, en als je kijkt in welke tijdgeest we zitten, staat die tijdgeest haaks op die wens.

Dus de uitdaging die spitsen zich toe op wat je bovenlokaal te doen hebt, en wij zijn bestuurlijk precies een andere kant op gegaan” (respondent 5).

Tot slot wordt door meerdere respondenten de toegenomen ervaren flexibiliteit ook bestempeld als een risico. In het monitoringsoverleg wordt de voortgang van de opgaven besproken. Echter schikt dit informele momentum niet voor het verhelpen van problematiek. “Ik zou wel eens stevig het bed op willen schudden, en daar leent een voortgangsoverleg zich niet voor” (respondent 9). Eenzelfde gebrek aan daadkracht wordt herkend door respondent 6 die stelt dat het samenwerkingsconstruct uitvluchten biedt om helemaal niet, of minimalistisch mee te doen aan verdelingsvraagstukken.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste bevindingen met betrekking tot lokale flexibiliteit uiteengezet.

Lokale flexibiliteit	Belangrijkste bevindingen
<u>Tijdsperspectief</u>	- De besluitvorming verloopt langzamer, vanwege de individuele vaststelling en de nieuwigheid van het construct. - Het krachtenveld van de opgaven is bepalend voor de handelingssnelheid.
	Conclusie: De handelingssnelheid in de Drechtstedensamenwerking is afgenomen.
<u>Bewegingsruimte</u>	- Het construct biedt de ruimte om een logische samenwerkingschaal te hanteren. - Toegenomen individuele invloed wordt erkend. - De individualisering wordt betwijfeld, vanwege de gemeentegrensoverschrijdende aard van de opgaven. - De toegenomen lokale flexibiliteit kan een risico zijn voor de daadkracht van de Drechtsteden.
	Conclusie: De bewegingsruimte van Drechtstedengemeenten is toegenomen.

Tabel 3 Een samenvatting van paragraaf 4.3.

4.4. Bestuurlijke slagkracht

Deze laatste paragraaf is gewijd aan de ervaren bestuurlijke slagkracht op ruimtelijk economisch domein in de Drechtsteden. In het methodehoofdstuk is gekozen om bestuurlijke slagkracht te operationaliseren volgens de outputgerichte benadering. Desondanks kwamen financiële en personele middelen veelvuldig aan bod in de interviews, waardoor ook de bevindingen ten aanzien van de inputgerichte benadering ook worden gedeeld.

4.4.1. De middelen van de Drechtsteden-gemeenten

Ondanks dat de netwerkeffectiviteit wordt beoordeeld aan de hand van een outputgerichte benadering van bestuurlijke slagkracht, tonen de geanalyseerde documenten en gehouden interviews enkele noemenswaardige bevindingen ten aanzien van de aanwezige middelen bij de Drechtstedengemeenten. Zo wordt in het verslag monitoringsoverleg groeiagenda (2021) aandacht gevraagd voor de substantiële kosten voor de uitvoering van het klimaatakkoord. Ook respondent 5 is kritisch over de financiële haalbaarheid van de toekomstige opgaven voor de Drechtsteden: “we hebben die regiodeal toegewezen gekregen. Het is mooi dat je geld krijgt, maar dat is natuurlijk volstrekt te weinig als je kijkt naar de uitdagingen waar wij voor staan” (respondent 5).

Wat personele middelen betreft wordt in hetzelfde monitoringsoverleg een tekort aan ambtelijke capaciteit waargenomen. “De beschikbare personele capaciteit baart zorgen. Er is met name tekort aan projectleiders voor alle gebiedsontwikkelingen” (Verslag monitoringsoverleg

groeitagenda, 2021, p. 2). Respondent 8 heeft te maken met een tekort aan strategen die een rol zouden spelen bij de lokale vertaling van de regionale visie. Het tekort aan personele middelen is in eerste instantie een lokaal probleem en gemis, maar het kan zich negatief reflecteren op de regionale samenwerking.

“Het is ontzettend lastig om de honken kwalitatief goed bezet te houden. Daar gaat veel energie in zitten; heb ik het in huis op orde? Dat houd je al zo bezig dat je er soms al niet eens aan toe komt om met elkaar die collectieve ambitie neer te zetten” (respondent 5).

4.4.2. De wisselwerking tussen bestuur en omgeving

Het definiëren van verantwoordelijkheden

Zoals in paragraaf 2.5 beschreven focust de outputgerichte benadering van bestuurskracht op hoe gemeenten reageren op maatschappelijke opgaven. Ter verbetering van de bestuurlijke slagkracht adviseerde de voorbereidingscommissie Deetman een samenwerkingsconstruct waarbij de Drechtstedengemeenten nadrukkelijk verantwoordelijk zijn voor de realisatie van opgaven. Echter, uit de interviews blijkt dat er onduidelijkheid bestaat binnen de lokale gemeenteraden over de nieuwe rolbekleding.

“Dat ze [de gemeenteraad] de samenwerkingsovereenkomst, ik wil niet overdrijven, maar tussen de drie tot zes keer hebben opgevraagd, omdat men niet begrijpt waarom wij aan iets betalen, dat is voor mij het signaal dat de overgang zo geleidelijk is gegaan dat men niet het idee heeft dat we wat anders zijn gaan doen” (respondent 2).

Het bovenstaande citaat bevat deels een verklaring voor de onduidelijkheid binnen de desbetreffende gemeenteraad. Het momentum van overgang naar een meervoudig lokale samenwerking is niet goed gemarkeerd, waardoor de gemeenteraden zoekende zijn naar hun bijdrage nu het primaat van de samenwerking lokaal is weggelegd. “Ik heb over de uitvoeringsparagraaf ook gesprekken gevoerd met collega’s en de regionale opgavemanager, en ja, dit speelt ook in andere raden. Ze hebben meer grip gekregen, maar ik discussieer over processen en euro’s, niet over ambities” (respondent 2).

Anderzijds wordt het toegenomen primaat van de lokale gemeenteraden wel bestempeld als een logische overdracht. Zoals aangekaart in paragraaf 4.2 kan de meervoudig lokale samenwerking veel tijd kosten vanwege de individuele vaststelling. Echter, door de lokale vaststelling wordt er niet alleen commitment gevraagd, maar ook op papier gewaarborgd. “Je moet voelen dat het van jou is. De veronderstelling: je moet veel gremia langs en het is daarmee lastiger geworden. Nee, je bent juist beter bezig om dat commitment op te halen” (respondent 8).

Het betrekken van benodigde partners

Na het definiëren van ieders verantwoordelijkheid is het volgens de theorie belangrijk om de benodigde partners te herkennen en te betrekken om vervolgens een integrale aanpak op te stellen. Uit de interviews blijkt het betrekken van bestuurlijke partners soepel te verlopen. Zoals al eerder benoemd in paragraaf 4.3.2. worden de bestuurders van Gorinchem en Molenlanden betrokken in het project rondom de A15. Op het gebied van economie wordt samengewerkt met Rotterdam en Schiedam vanwege het hoge percentage maritieme sector in de Drechtsteden en desbetreffende gemeenten. Ook in de geanalyseerde documenten wordt veelvuldig gesproken over het betrekken van bestuurlijke partners. “In de uitwerking zullen we nadrukkelijk contact en afstemming zoeken met provincie en met de naastgelegen regio’s als de Metropoolregio en Brabant” (Gebiedsagenda bereikbaarheid, 2020, p.9). Het betrekken van overige partners kan echter nog beter benut worden volgens de respondenten.

“Wat ik zie in de Drechtsteden is dat we nog een hele bestuurlijke samenwerking zijn op het niveau van gemeenten. Maar bijvoorbeeld met waterschappen, een groot ziekenhuis, onderwijsinstellingen, we zoeken wel meer die relatie, maar ja, ik kan me voorstellen dat die echt wel wat sterker kan, ook in die groeiagenda en in die samenwerking” (respondent 9).

Integraal samenwerken

Om tot bestuurlijke slagkracht te komen, is het vervolgens noodzakelijk om integraal samen te werken. Uit de interviews komen twee bevindingen met betrekking tot de mate van integraal samenwerken naar voren. Op verschillende thema’s hebben de bestuurlijke en ambtelijke werkgroepen geleid tot meer intergemeentelijke afstemming. Zo ervaart respondent 3 de samenwerking als effectief, omdat men elkaar weet te vinden en de afstemming zoekt. Dit zorgt ervoor dat bestuurders namens de deelnemende gemeenten kunnen spreken. Ook respondent 10 ziet dat de bestuurlijke werkgroepen leidden tot meer integrale focus.

“Ik merk dat je veel meer met elkaar bezig bent, met de vraag van: wat verbindt ons, als je bovenlokaal werkt, dan moet je dat continu met elkaar bevestigen. Je hebt vaker het moment van: waarom werken we ook alweer samen en op welke thema’s is dat” (respondent 10).

Aan de andere kant ziet het merendeel van de respondenten ruimte voor verbetering ten aanzien van het formuleren van een integrale aanpak. Deze verbetering zit niet zozeer in de werkwijze van meervoudig lokaal samenwerken met betrekking tot de uitvoering van projecten, maar in de eerdergenoemde afstemming tussen zowel de onderlinge opgaven als de gemeenten. “Met meervoudig lokaal moeten we het goed vinden dat Dordrecht en Zwijndrecht met elkaar

werken rondom de Spoorzone, dat is prima voor zo'n deelproject, maar je mist dat uitzoomen naar het grote plaatje; wat wil je dat er gaat gebeuren?" (respondent 5). Volgens respondent 4 ontbreekt het binnen het meervoudig lokaal samenwerkingsconstruct aan "het kijken door een regiobril". De verschillen en gezamenlijke belangen zijn minder herkenbaar, omdat je in het meervoudig lokaal samenwerkingsconstruct eerder uiteengaat. Vanuit de regionale functie oppert respondent 7 voor een overkoepelend bestuurlijk gremium waarin alle gemeenten vertegenwoordigd zijn.

"Door het wegvallen van het DSB mis ik een bestuurlijke plek, ik heb wel allemaal bestuurlijke werkgroepen op die onderwerpen, maar op het overkoepelende heb ik geen bestuurlijk gremium waar alle gemeente in zijn vertegenwoordigd. En, dat is toch niet altijd handig" (respondent 7).

De wisselwerking tussen regionaal en lokaal

Uit de interviews blijkt de doorvertaling van regionaal naar lokaal en vice versa een aandachtspunt voor verbetering. Volgens respondent 10 wordt er in de werkgroepen wel gesproken over die wisselwerking tussen regionaal en lokaal. Veelal blijft dit echter bij regionale ambities bespreken in de werkgroep, terwijl de daadwerkelijke lokale vertaling op zich laat wachten.

"Ambtenaren die kijken naar de landelijke beleidskaders en naar de provincie, vervolgens gaan ze lokaal aan de slag. Bij ons zit er nog een regio tussen. In hoeverre die regionale stukken ook daadwerkelijk landen, ja, in Sliedrecht zie ik dat nog niet in brede zin" (respondent 2).

Andersom gebeurt het nog te weinig dat lokale projecten en ontwikkelingen worden gehangen onder de groeiagenda. "Als je daar dan niet het plakkertje op plakt, dan hebben raadsleden het ook niet in de gaten" (respondent 7). Volgens respondent 8 komt dit doordat het regionale nog onvoldoende is ingebed in de lokale gemeenten. De term groeiagenda leeft nog onvoldoende, wat als erg zonde wordt ervaren. "Je zou alles wat je doet steeds moeten hangen onder die paraplu 'groeiagenda', je successen en je focus door op richten. Als je dat niet op die manier inricht, dan komt er minder voor elkaar" (respondent 8).

Tabel 4 bevat een samenvatting van de belangrijkste bevindingen betreffende de bestuurlijke slagkracht.

Bestuurlijke slagkracht	Belangrijkste bevindingen
<u>Inputgerichte benadering</u>	- De financiële haalbaarheid van toekomstige opgaven is kritisch. - Het tekort aan personele middelen is van invloed zijn op de regionale samenwerking
Conclusie: Bestuurlijke slagkracht is vanuit de inputgerichte benadering onvoldoende aanwezig in de Drechtstedensamenwerking, vanwege een tekort aan financiële en personele middelen.	
<u>Outputgerichte benadering</u>	- De gemeenteraden zijn zoekend naar hun rol binnen de samenwerkingsovereenkomst. - Lokaal primaat in de samenwerking zorgt voor meer commitment. - Bestuurlijke partners worden goed gevonden en betrokken. - De werkgroepen leiden tot meer integrale focus - Er ontbreekt een overkoepelend bestuurlijk gremium ter vertegenwoordiging van de zeven gemeenten. - Er is onvoldoende wisselwerking tussen het lokale en regionale niveau.
Conclusie: Bestuurlijke slagkracht vanuit de outputgerichte benadering is gestagneerd, vanwege de wisselende aanwezigheid van bepalende factoren.	

Tabel 4 Een samenvatting van paragraaf 4.4.

5. Conclusie

In dit slothoofdstuk wordt allereerst in paragraaf 5.1. antwoord gegeven op de deelvragen om vervolgens tot een beantwoording van de centrale hoofdvraag te komen. Paragraaf 5.2. bevat concrete aanbevelingen voor de Drechtstedengemeenten op basis van de resultaten. Tot slot wordt kritisch gereflecteerd op het gehouden onderzoek in de discussie. Tevens komt in paragraaf 5.3. de verhouding tussen dit onderzoek en de uiteengezette theorie ter sprake.

5.1. Een antwoord op de hoofdvraag

Middels de beantwoording van de deelvragen wordt toegewerkt naar de beantwoording van de centrale hoofdvraag. Wat hoofdvraag 1 betreft hebben zowel het theoretisch vooronderzoek als de verzamelde resultaten een bijdrage geleverd aan de beantwoording. De meervoudig lokale samenwerkingsvorm lijkt op het eerste oog veel gelijkenissen te hebben met de herkende vierde samenwerkingsvariant binnen de Wgr; een ‘regeling zonder meer’ (Castenmiller, 2009). Echter valt de Drechtstedensamenwerking op het ruimtelijk economisch domein buiten de GR-D. De meervoudig lokale samenwerking is in een afzonderlijke uitwerkingsovereenkomst geformaliseerd. Het construct is gebaseerd op een samenwerking van onderop, waarbij de individuele gemeenten de verantwoordelijkheid dragen voor de regionale ambitieverwezenlijking zoals in [hoofdstuk 4.1](#) uitgebreid beschreven.

De tweede hoofdvraag beoogt te achterhalen wat de succes- en faalfactoren zijn van meervoudig lokale samenwerking. Uit het theoretisch vooronderzoek blijkt een vrijblijvende netwerkvariant van samenwerking, zoals meervoudig lokaal, succesvol te zijn zodra de beschreven netwerkcondities aanwezig zijn. Zo is vertrouwen noodzakelijk binnen deze interorganisatorische samenwerking, omdat het ontbreekt aan overkoepelende supervisie. Ten tweede is de omvang van het aantal deelnemers bepalend voor de keuze van een samenwerkingsvariant. Daarnaast speelt de mate van homogeniteit een rol (Lagendijk, van der Velde, & Kuijpers). Als de machtsposities gelijk zijn kan er wederzijds vertrouwen worden opgebouwd. Vervolgens moet er binnen een samenwerking consensus zijn over het bestaan en het doel van de samenwerking. Zodra er een gedeeld perspectief aanwezig is, dan ligt samenwerking en netwerkvorming voor de hand (Klijn, & Koppenjan, 2016). Tot slot is de aanwezigheid van netwerkcompetenties een sleutelfactor bij de totstandkoming van een succesvolle samenwerking. Netwerkcompetenties stimuleren samenwerkend gedrag, waardoor deze doorslaggevend zijn voor de slagingskansen van het samenwerkingsconstruct.

De aanwezigheid van de bovenstaande succesfactoren voor de meervoudig lokale samenwerking in de Drechtsteden zijn vervolgens achterhaald ter beantwoording van hoofdvraag 3. Al met al kan geconcludeerd worden dat niet alle netwerkcondities in de gewenste mate aanwezig zijn.

Uit de resultaten blijkt het wederzijds vertrouwen in een stijgende lijn te zitten. Men weet elkaar te vinden, maar zegt nog niet waar het op staat. Daarnaast is het ‘eigen gemeente eerst’ principe nog een beknellende factor voor het opbouwen van onderling vertrouwen. Echter, het vertrouwensvraagstuk ligt op tafel en wordt intergemeentelijk besproken, waardoor er verbeteringen worden geboekt. Ten tweede kan gesteld worden dat de omvang van de samenwerking als een voordeel wordt ervaren. De schaalvoordelen leiden tot meer lobbykracht, terwijl het samenwerkingsconstruct de mogelijkheid blijft bieden om te differentiëren in schaal zodra de opgave daarom vraagt. Verder wordt de ongelijke machtspositie van Dordrecht als centrumgemeente niet ervaren als barrière voor het opbouwen van wederzijds vertrouwen. Wat de ervaren doel-consensus betreft zijn twee conclusies te formuleren. Enerzijds is er overeenstemming over het bestaan van de samenwerking, vanwege de onderlinge verbinding die de Drechtstedengemeenten ervaren op de gemeentegrensoverschrijdende opgaven. Anderzijds is het gebrek aan integraliteit tussen de opgaven en het gebrek aan politieke visie een verbeterpunt binnen de meervoudig lokale samenwerking. Tenslotte zijn de netwerkcompetenties wisselend aanwezig in de Drechtsteden. Men weet elkaar onderling te vinden en er is voldoende onderling empathisch vermogen aanwezig. Daarentegen resulteert dit niet in de gewenste gezamenlijke probleemoplossing en het opbouwen van een inclusief perspectief, vanwege het ‘eigen gemeente eerst’ principe. Tot slot speelt het thuiswerken als gevolg van de COVID-19 pandemie een beknellende rol in de volledige uiting van de netwerkcompetenties. Onderlinge verbinding komt vandaag de dag moeizaam tot stand.

De hoofdvraag

Deelvragen 4 en 5 vormen gezamenlijk de beantwoording van de centrale vraagstelling:

‘Leidt de meervoudig lokale samenwerking op ruimtelijk economisch domein tot dan wel meer, dan wel minder bestuurlijke slagkracht en lokale flexibiliteit in de Drechtsteden volgens de deelnemende gemeenten?’

De hoofdvraag wordt tweeledig beantwoord. Allereerst wordt gekeken naar de dan wel meer, dan wel minder ervaren lokale flexibiliteit. Vervolgens worden uitspraken gedaan ten aanzien van de ervaren bestuurlijke slagkracht.

Wat de lokale flexibiliteit betreft wordt het besluitvormingsproces als langzamer ervaren zodra het gaat om ‘minder eenvoudige besluiten’. Besluitvorming binnen bestaande structuren verloopt soepeler dan besluitvorming over nieuwe en nog te creëren structuren. Al met al is de handelingssnelheid van het meervoudig lokaal samenwerkingsconstruct afhankelijk van het

krachtenveld van de opgaven. De bewegingsruimte van de deelnemende gemeenten is toegenomen in het meervoudig lokaal samenwerkingsconstruct. Deze waargenomen toename is te herleiden uit het lokale primaat en de ruimte om een logische samenwerkingsschaal te hanteren. Samenvattend zijn met name de omvang van de samenwerking en de werkwijze van meervoudig lokaal samenwerken de bepalende factoren voor de toegenomen lokale flexibiliteit. Echter, in hoeverre de toegenomen individuele flexibiliteit de toekomstige ontwikkelingen binnen de Drechtsteden ten goede komen wordt betwist.

Ten aanzien van de bestuurlijke slagkracht kan geconcludeerd worden dat het meervoudig lokaal samenwerkingsconstruct een stagnerende werking heeft gehad op de bestuurlijke slagkracht. De samenwerkingsvorm is nog te kort in de praktijk werkzaam om de realisatie van de opgaven te toetsen. Het kwalitatief uitgevoerde onderzoek toont wisselende uitkomsten met betrekking tot de bestuurlijke slagkracht. Allereerst kan gesteld worden dat de personele en financiële middelen in de Drechtsteden als ontoereikend worden ervaren ten opzichte van de omvang van de opgaven. Wat de outputgerichte benadering van bestuurlijke slagkracht betreft is de rol van de gemeenteraden nog onvoldoende herkend. Het primaat van de samenwerking berust bij de individuele gemeenten, maar er is nog onduidelijkheid bij het hoogste bestuurlijk orgaan over hun rolbekleding. Enerzijds is dit te herleiden uit de nieuwigheid van het construct. Anderzijds is de overgang naar meervoudig lokaal onvoldoende kenbaar gemaakt door de colleges van B&W aan de individuele gemeenteraden. Desondanks zorgt de werkwijze wel voor toegenomen lokale commitment en functioneren de werkgroepen naar behoren. De grootste factoren voor de stagnatie van de bestuurlijke slagkracht zijn het gebrek aan inclusief perspectief en visie en de broze wisselwerking tussen het lokale en het regionale.

Kortom, de meervoudig lokale samenwerking in de Drechtsteden heeft wel geleid tot meer lokale flexibiliteit. Maar de bestuurlijke slagkracht is niet toegenomen, omdat het ontbreekt aan politieke intergemeentelijke visie en de vertaalslag van regionaal naar lokaal en vice versa. In de onderstaande paragraaf wordt de Drechtsteden geadviseerd hoe de deelnemende gemeenten het samenwerkingsconstruct kunnen verbeteren op basis van dit onderzoek.

5.2. Aanbevelingen

Op basis van het uitgevoerde onderzoek zijn drie aanbevelingen opgesteld. De eerste aanbeveling heeft betrekking op het ervaren tekort aan politieke visie en integraliteit tussen de opgaven. Ten tweede vraagt het lokale primaat in de samenwerking om verbeterde informatieposities richting de gemeenteraden. Ten slotte worden de Drechtstedengemeenten geadviseerd om de samenwerkingswijze rondom de verdelingsvraagstukken te formaliseren.

Aanbeveling 1: Politieke visie en samenhang

De meervoudig lokale samenwerking is het uitvoeringsconstruct van de regionale ambitie. Momenteel is dit de gezamenlijk lokaal vastgestelde groeiagenda 2030. De werkwijze rondom de groeiagenda is zodanig ingericht dat ieder jaar een uitvoeringsprogramma wordt opgesteld waarin staat welke ontwikkelingen van het desbetreffende jaar bijdragen aan de realisatie van de groeiagenda/regionale ambitie. Als het ware wordt de ambitie afgepeld om concreet inzichtelijk te maken welke stappen worden genomen. Echter leidt deze werkwijze tot verkokering van de opgaven en een stilstand binnen de ambitieontwikkeling. De afstemming rondom de ambitieverwezenlijking functioneert naar behoren, maar de toetsing in hoeverre de regionale ambities nog verrijkend zijn, gebeurt nog onvoldoende. Daarom wordt de deelnemende gemeenten geadviseerd om integrale en intergemeentelijke inspiratiesessies te organiseren om de gezamenlijke toetsing en ambitievorming te promoten. De reeds geplande kwartaalbijeenkomsten bieden een eerste aanzet tot integrale afweging en ambitievorming. Echter, aangezien de (toekomstige) opgaven de gemeentelijke en bestuurlijke grenzen overstijgen, dienen partners in de breedste zin ook betrokken te worden. Op deze manier doen de Drechtstedengemeenten recht aan de gemeentegrensoverschrijdende opgaven, waarbij de oplossing vraagt om inzet van maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en inwoners.

Aanbeveling 2: Verbeterde informatieposities

Volgens de voorbereidingscommissie Deetman zijn goede informatieposities cruciaal in de intergemeentelijke samenwerking. De monitoring en bewaking van de voortgang is momenteel belegd bij een groeimanager en een informeel overleg tussen de trekkers van iedere opgaven. Vervolgens is het de taak van de individuele colleges van B&W om deze voortgang te delen met de gemeenteraden. Dit is een verandering ten opzichte van het samenwerkingsverband binnen de GR-D waar het dagelijks bestuur en het regionale ambtelijk apparaat de informatievoorziening verzorgde. Op basis van de bevindingen is geconcludeerd dat met betrekking tot de informatievoorziening richting de raad ruimte voor verbetering aanwezig is. De gemeenteraden zijn met name onvoldoende op de hoogte van hun verantwoordelijkheden en rol binnen dit samenwerkingsconstruct. De Drechtsteden-gemeenten worden daardoor geadviseerd om de informatievoorziening richting de gemeenteraden te verbeteren om zo het eigenaarschap bij de gemeenteraden te vergroten. Dit kan in combinatie met het verhogen van doelconsensus door de noodzaak van intergemeentelijk samenwerken op de gemeentegrensoverschrijdende opgaven extra te benadrukken. Zo wordt het eigenaarschap van de gemeenteraden ten opzichte van het samenwerkingsconstruct verhoogd, evenals de urgentie van samenwerken en de erkenning van intergemeentelijke afhankelijkheid.

Enerzijds zullen de reeds geadviseerde inspiratiebijeenkomsten de urgentie van samenwerken aanwakkeren. Anderzijds staan de lokale colleges van B&W en de lokale ambtenaren aan de lat om de informatievoorziening richting de gemeenteraad naar behoren te vervullen.

Aanbeveling 3: meer binding binnen verdelingsvraagstukken

Uit de bevindingen is gebleken dat het 'eigen gemeente eerst' principe nog overheersend aanwezig is, waardoor het wederzijds vertrouwen en het bouwen van een inclusief perspectief nog onvoldoende tot stand komen. Tot op zekere hoogte is dit inherent aan het samenwerkingsconstruct, omdat in de meervoudig lokale samenwerking de nadruk ligt op de inbreng van lokale belangen. Het primaat van de intergemeentelijke samenwerking is namelijk lokaal belegd bij de colleges van B&W en de gemeenteraden. Tevens is de verschuiving van het primaat één van de bepalende factoren voor de toegenomen lokale flexibiliteit. In het kader van ontwikkelvraagstukken functioneert deze samenwerking naar behoren. De Drechtstedengemeenten ervaren de flexibiliteit, vanwege de mogelijkheid om de opgaven leidend te laten zijn voor de schaal van de samenwerking. Desalniettemin wordt geconstateerd dat verdelingsvraagstukken, met name op het woondossier, stagneren. Zo is geconstateerd dat flexibiliteit een risico kan zijn voor de daadkracht in de Drechtsteden. De Drechtstedengemeenten worden daarom geadviseerd om onderscheid te maken tussen ontwikkel- en verdelingsvraagstukken. De meervoudig lokale aanpak van verdelingsvraagstukken biedt onvoldoende handvatten om daadkrachtig en met zeven gemeenten de opgaven te verhelpen.

Door middel van het aanstellen en verantwoordelijk maken van een overkoepelend bestuurlijk gremium voor de verdelingsvraagstukken kunnen de Drechtstedengemeenten meerdere dysfuncties van meervoudig lokaal samenwerken verhelpen. Momenteel vindt de afstemming tussen de opgaven plaats in het monitoringoverleg, bestaande uit de bestuurlijke trekkers van de opgaven. Niet iedere Drechtstedengemeenten is vertegenwoordigd in dit monitoringoverleg. Hierdoor worden de Drechtstedengemeenten geadviseerd om het monitoringoverleg uit te breiden of indien nodig een aanvullend gremium, waarin zowel de opgaven als iedere gemeente vertegenwoordigd is, te installeren. Enerzijds ontstaat er meer binding op de verdeelvraagstukken door de verantwoordelijkheid te beleggen bij een afvaardiging van de zeven gemeenten. De uitvoering blijft belegd bij de werkgroepen, maar verantwoording wordt afgelegd in een gremium waar de integrale afweging tussen gemeenten kan plaatsvinden. Anderzijds biedt het overkoepelende gremium, aanvullend op de kwartaalbijeenkomsten en inspiratiesessies, een plaats waar op bestuurlijk niveau nagedacht kan worden over de toekomst van de Drechtstedenregio.

5.3. Discussie

In de Drechtstedensamenwerking zijn niet alle netwerkcondities in de gewenste mate aanwezig om tot netwerkeffectiviteit te komen. In combinatie met de stagnerende bestuurlijke slagkracht lijkt de verwachting uit dit onderzoek te corresponderen met de resultaten: vanwege het gebrek aan bepalende netwerkcondities levert de Drechtstedensamenwerking in op netwerkeffectiviteit. Met name het aanwezige ‘eigen gemeente eerst’ principe heeft een negatieve invloed op het onderling vertrouwen en gezamenlijke probleemoplossing. Zoals in de conclusie benoemd, zorgt dit voor onvoldoende inclusief perspectief waardoor de bestuurlijke slagkracht niet is toegenomen. Theoretisch gezien onderbouwt dit onderzoek het belang van de vier netwerkcondities. Vooral vertrouwen, doel-consensus en netwerkcompetenties hebben een bepalende invloed op netwerkeffectiviteit. Wat de omvang betreft wordt deze als positief ervaren vanwege de aanwezige lobbykracht. Enerzijds draagt dit bij aan de bestuurlijke slagkracht van de samenwerking. Anderzijds is deze lobbykracht niet te herleiden naar het meervoudig lokaal samenwerkingsconstruct, omdat de *public affairs* niet meervoudig lokaal worden opgepakt. Verder onderbouwen de bevindingen uit dit onderzoek de eerder geformuleerde veronderstelling dat de ultieme gemeentelijke samenwerking niet bestaat. De inhoudelijke opgave en het doel zijn bepalend voor de vorm van het samenwerkingsconstruct, waardoor iedere situatie vraagt om een ander middel, een andere samenwerkingsvorm.

Reflecterend op het uitgevoerde onderzoek zijn er enkele noemenswaardige methodologische aspecten. In eerste instantie is er een enkelvoudige casestudy uitgevoerd waarin is ingezoomd op de opgave bereikbaarheid. Bovenstaande veronderstelling concludeert dat de opgave bepalend is voor het functioneren van een samenwerkingsconstruct. Dit roept de vraag op in hoeverre het onderzoek dezelfde conclusies had opgeleverd als een andere opgave was gekozen als onderzoeksobject. Ten tweede hebben twee benaderde respondenten afgezegd voor het interview, waardoor de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht niet is vertegenwoordigd in het onderzoek. Desondanks zijn de resultaten representatief voor uitspraken ten aanzien van de samenwerking in de Drechtsteden. Tien respondenten zijn bevraagd en 15 documenten liggen ten grondslag van de analyse. In totaal zijn zo’n zeventig mensen (exclusief de gemeenteraden) betrokken bij het meervoudig lokaal samenwerken in de Drechtsteden. Ten derde is er in de interviews veelvuldig gesproken over de rol van de gemeenteraden binnen het meervoudig lokale samenwerkingsconstruct. Vervolgonderzoek naar de percepties van gemeenteraadsleden kan van toegevoegde waarde zijn. Er wordt aangeraden om de uitspraken uit dit onderzoek te spiegelen met de opvatting van gemeenteraadsleden om de mate van overeenstemming tussen de uitvoerende en controlerende tak inzichtelijk te maken.

Wetenschappelijk gezien toont dit onderzoek de bepalende rol van de inhoudelijke opgave en het belang van de netwerkcondities voor de effectiviteit van een samenwerking. Het doel van dit onderzoek was de werkwijze van meervoudig lokaal samenwerken te evalueren aan de hand van de netwerkcondities en netwerkeffectiviteit. Al met al is deze vroegtijdige evaluatie op basis van percepties en opvattingen geslaagd. Naast het beantwoorden van enkele vragen, roept het onderzoek ook enkele vragen op. Een suggestie voor vervolgonderzoek heeft betrekking op de gemeentegrens overstijgende opgaven in combinatie met de wens voor lokale autonomie. Hoe verhoudt de gewenste lokale flexibiliteit zich tot de gemeentegrens overstijgende aard van de opgaven in gemeenteland? Vervolgonderzoek kan zich richten op de kwestie of lokale autonomie nog aansluit op de vraag van de maatschappelijke opgaven. Voortbordurend op de gemeentegrens overstijgende aard van de opgaven kunnen ook vraagtekens gezet worden bij de rol en het primaat van gemeenten. Gemeenten bekleden namelijk steeds vaker een faciliterende rol bij het aangaan van maatschappelijke opgaven. In hoeverre hebben gemeenten nog voldoende politiek-bestuurlijke middelen om de maatschappelijke opgaven op deze manier te bestrijden?

Literatuurlijst

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory. *Journal of public administration research and theory*, 18 (4), 1-29. doi:10.1093/jopart/mum032
- Boeije, H. (2016). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Amsterdam: Boom uitgevers
- Boogers, M., Denters, B., & Sanders, M. (2015). *Effecten van regionaal bestuur. Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*. Geraadpleegd op 31 januari, 2021, van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/253691/Effecten-van-regionaal-bestuur-voor-gemeenten.pdf>
- Boogers, M., & Schaap, L. (2007). Bestuurskracht: wat moeten we ermee? Een stand van zaken. *Bestuurskunde*, 16 (2), 5-14. Geraadpleegd op https://www.researchgate.net/publication/254803386_Bestuurskracht_wat_moeten_we_ermee_-_een_stand_van_zaken
- Carlsson, B. (1989). Flexibility and the theory of the firm. *International Journal of Industrial Organization*, 7 (2), 179-203. [https://doi.org/10.1016/0167-7187\(89\)90018-0](https://doi.org/10.1016/0167-7187(89)90018-0)
- Castenmiller, P. (2009). *Dunken en driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland*. Geraadpleegd op 15 februari, 2021, van https://www.decentraalbestuur.nl/images/pc_doc/bestuurskracht%20en%20samenwerking_rp2010.pdf
- Creswell, J.W., & Poth, C.N. (2018). *Qualitative inquiry & research design: Choosing among five approaches. Fourth Edition*. London, UK: Sage Publications
- Deetman, W.J. (2019). *Vorbereidingscommissie toekomst regionale samenwerking Drechtsteden-gemeenten. Eindnotitie*. Geraadpleegd op 17 januari, 2021, van https://dordrecht.sp.nl/sites/dordrecht.sp.nl/files/attachments/voorbereidingscommissie_toekomst_regionale_samenwerking_-_consultatieversie_eindnota_t.b.v._consultatie_colleges_van_bw.pdf
- van den Dool, L.T., & Schaap, L. (2014). Intergemeentelijk samenwerken: het kan ook licht. Een

- verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking. *Bestuurskunde*, 23 (1), 65 -67. Geraadpleegd op 16 februari, 2021, van [https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1578152/Van de Dool Schaap.pdf](https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1578152/Van_de_Dool_Schaap.pdf)
- Drechtsteden. (z.d.b). *Ambities*. Geraadpleegd op 31 januari, 2021, van <https://www.drechtsteden.nl/Home>
- Drechtsteden. (z.d.a). *Raadsinformatie Drechtraad*. Geraadpleegd op 27 juni, 2021, van <https://drechttraad.drechtsteden.nl/>
- Edelenbos, J., & Klijn, E.H. (2007). Trust in complex decision-making networks: a theoretical and empirical exploration. *Administration & society*, 39 (1), 25-50. <https://doi.org/10.1177%2F0095399706294460>
- golden, W., & Powell, P. (2000). Towards a definition of flexibility: in search of the holy grail? *Omega*, 28 (4), 373-384. [https://doi.org/10.1016/S0305-0483\(99\)00057-2](https://doi.org/10.1016/S0305-0483(99)00057-2)
- Herweijer, M., Fraanje, M.J., & Braak, H.J.M. ter. (2011). *Samen werken aan bestuurskracht: intergemeentelijke samenwerking onderzocht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. Thousand Oaks: Sage publications
- Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (2000). Public management and policy networks: the theoretical foundation of the network approach to governance. *Public management*, 2 (2), 135-158. <https://doi.org/10.1080/146166700411201>
- Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (2016). *Governance networks in the public sector*. New York: Routledge
- Klok, P.J., Denters, B., Boogers, M., & Sanders, M. (2018). Intermunicipal cooperation in the Netherlands: the costs and the effectiveness of polycentric regional governance. *Public administration review*, 78 (4), 527-536. <https://doi.org/10.1111/puar.12931>
- Legendijk, A., van der Velde, M., & Kuijpers, M. (2020). Looking for causes of effects in cases: evaluating intermunicipal collaboration in the Netherlands applying QCA. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, 1, 1-16, <https://doi.org/10.1515/zfw-2019-0020>

- Lewis, J.M. (2011). The future of network governance research: strength in diversity and synthesis. *Public administration*, 89 (4), 1221 – 1234. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01876.x>
- McEvily, B., Perrone, V., & Zaheer, A. (2003). Trust as an organizing principle. *Organization science*, 14 (1), 91-103. <https://doi.org/10.1287/orsc.14.1.91.12814>
- Meuleman, L. (2008). *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets*. Den Haag: Physica-Verlag
- Molenveld, A., Voorberg, W., van Buuren, A., & Hagen, L. (2021). A qualitative comparative analysis of collaborative governance structures as applied in urban gardens. *Public management review, ahead of print*, 1-22. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1879912>
- O'Toole, L.J. Jr., & Meier, K.J. (2004). Desperately seeking Selznick: cooptation and the dark side of public management in networks. *Public administration review*, 64 (6), 681 – 693. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00415.x>
- Provan, K.G., & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (2), 229-252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Provan, K.G., & Kenis, P. (2009). Towards an exogenous theory of public network performance. *Public Administration*, 87 (3), 440-456. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01775.x>
- Schalk, J. (2011). Interorganisational relations and goal consensus: an exploratory study in two local Dutch service delivery networks. *Local government studies*, 39 (6), 853-877. <https://doi.org/10.1080/03003930.2011.615837>
- Taylor, H.G. (2008). Identifying collaborative competencies. *Review of public personnel administration*, 28 (2), 103-119. [https://doi.org/10.1177%2F0734371X08315434](https://doi.org/10.1177/2F0734371X08315434)
- Teisman, G. (2006). *Stedelijk netwerken. Ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*. Geraadpleegd op 18 februari, 2021, van <https://www.yumpu.com/nl/document/read/20001833/stedelijke-netwerken-ruimtelijke-ontwikkeling-door-het-nirov>

Torfig, J. (2005). Governance network theory: towards a second generation. *European political science*, 4, 305-315. doi:10.1057/palgrave.eps.2210031

Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, C., & Nasi, G. (2009). Networking literature about determinants of network effectiveness. *Public administration*, 88 (2), 528-550.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01791.x>

Van Dalfsen, F., Vellekoop, L., van Heerwaarden, A., & Camps, T. (2018). *Eindrapport. Bevindingen Drechtsteden. Bijlage 3 bij onderzoeksrapport regionaal arrangement Dordrecht*.
Geraadpleegd op 18 januari, 2021, van <https://www.berenschot.nl/drechtsteden-versterken>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2016). *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*.

Geraadpleegd op 1 februari, 2021, van
https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2015/intergemeentelijk-samen_20150528.pdf

Bijlage 1 Topiclijst

Introductie onderzoek

- Doel en totstandkoming onderzoek
- Vragen t.b.v. *informed* consent formulier
 - o Opname
 - o Anonimiteit

Introductie respondent

- Functie
- Raakvlak met meervoudig lokale samenwerking
 - o In welke hoedanigheid bent u betrokken bij de samenwerking?

Meervoudig lokale samenwerking (VB: gebiedsagenda bereikbaarheid)

- Beoordeling functionering:
 - o Sluit de praktijk aan bij uw verwachting van meervoudig lokaal samenwerken?
 - Waarom wel, waarom niet?

Aansluitend op uw beoordeling van de samenwerking....

Netwerkcondities (Doel-consensus, Vertrouwen, Omvang, Netwerkcompetenties)

- Doel-consensus
 - o Waarom wordt er intergemeentelijke samen gewerkt?
 - o Is er overeenstemming over het doel van samenwerking?
- Vertrouwen
 - o Naleving van afspraken / rekening houden met elkaar / goede intenties
- Netwerkcompetenties
 - o Interpersoonlijk begrip
 - Verschillen worden begrepen en rekening mee gehouden

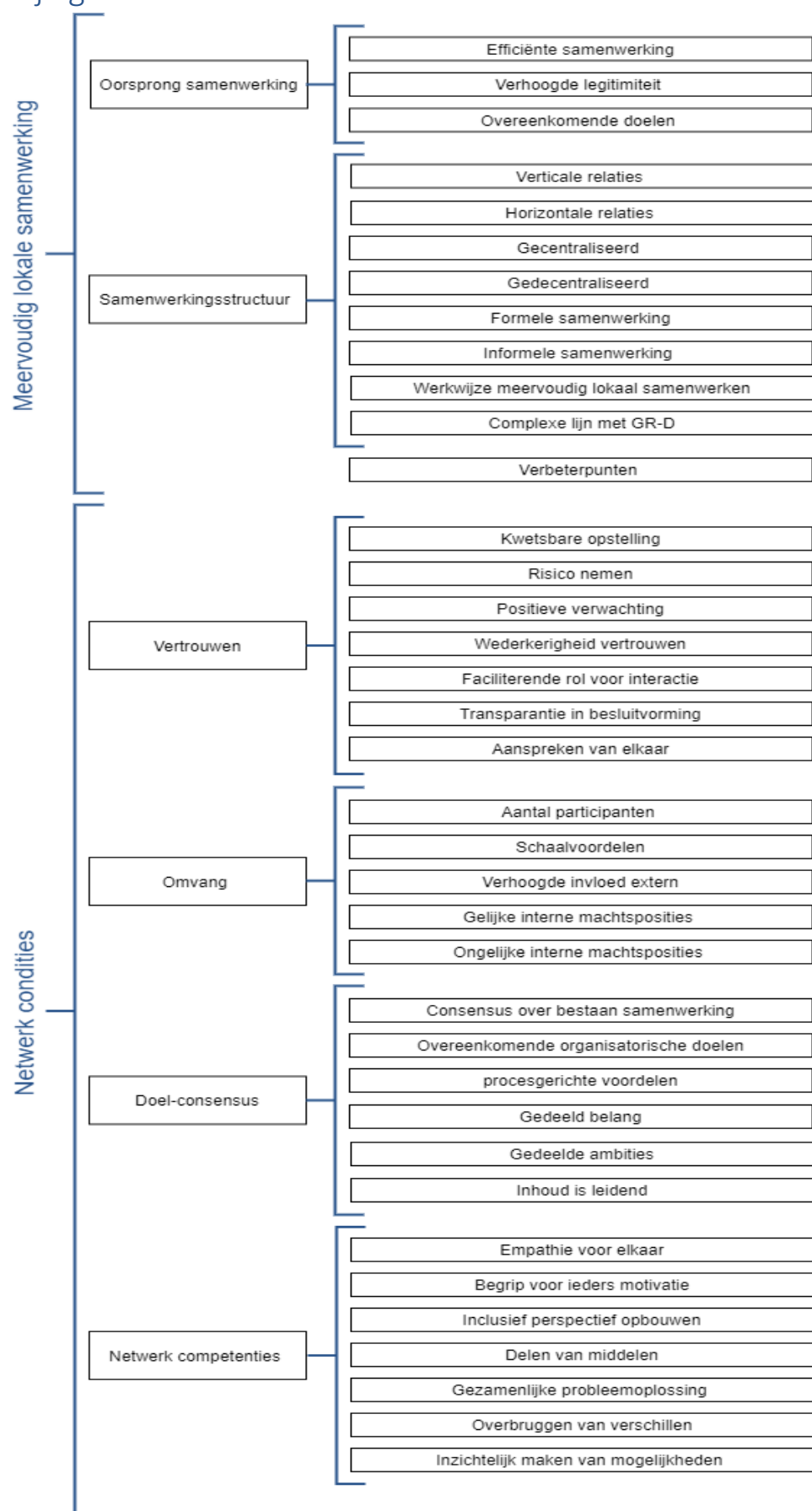
Lokale flexibiliteit

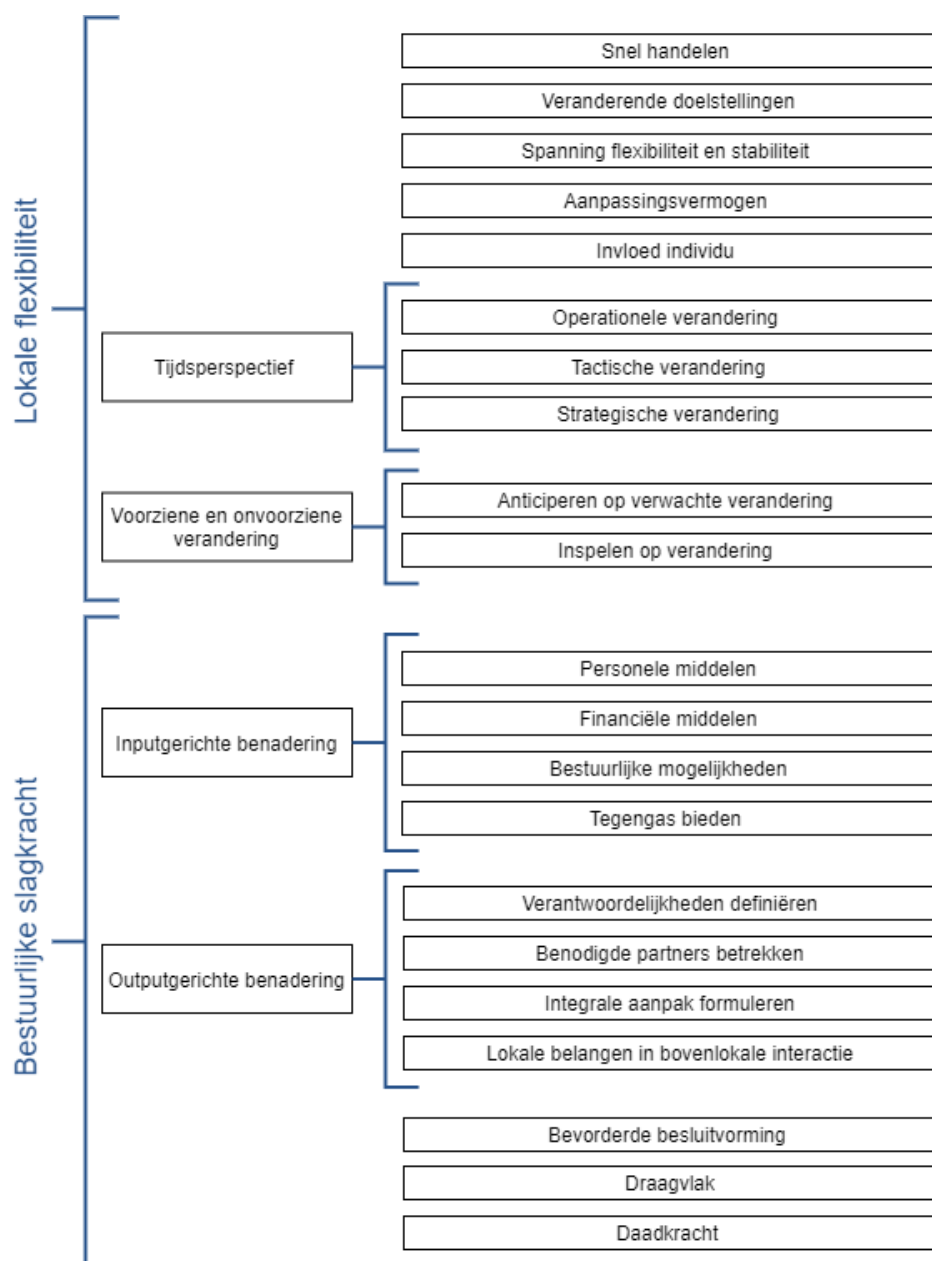
- Bewegingsruimte van individuele gemeente
 - o Mogelijkheid tot het afwijken van netwerkbesluiten?
 - Is dat soms nodig?
- Beoordeling handelingssnelheid van samenwerkingsverband
Laat de samenwerking uw inziens kansen liggen?
 - o *Kunt uw gemeente hier, als nog, op inspelen?*

Bestuurlijke slagkracht

- Bevordering besluitvorming
 - o De samenwerking zorgt voor integraliteit
 - o Besluitvorming op ruimtelijk economisch domein verbeterd
 - Sneller besluitvorming proces
 - Kwalitatief beter besluit
 - Is meer gedragen
 - o Vertaalslag naar uitvoering
 - Versnelt als gevolg van samenwerking

Bijlage 2 Codeerschema





Bijlage 3 Informatiebrief respondenten

Informatieblad voor scriptieonderzoek 'Meervoudig Lokaal Samenwerken'

Onder begeleiding van Sandra van Thiel onderzoekt Jesse Koppelaar de meervoudig lokale samenwerking op ruimtelijk-economisch domein in de Drechtsteden gemeenten. Met behulp van uw deelname kan dit onderzoek worden gerealiseerd. Jesse is benieuwd naar uw mening over de samenwerkingsvorm en de invloed op bestuurlijke slagkracht en lokale flexibiliteit. Er zijn geen goede of foute antwoorden.

Waarom dit onderzoek?	Het doel van dit onderzoek is achterhalen of de inwerkingtreding van de meervoudig lokale samenwerking heeft geleid tot meer of minder bestuurlijke slagkracht en lokale flexibiliteit. Daarbij wordt onderzocht of de netwerkcondities aanwezig zijn in de Drechtsteden en of dit de bepalende factoren zijn. Het onderzoek wordt uitgevoerd vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam.
Verloop	U neemt deel aan een onderzoek waarbij we informatie zullen vergaren door: - U te interviewen en uw antwoorden op te nemen via audio- of video-opname. Er wordt een transcript uitgewerkt van het interview;
Vertrouwelijkheid	Wij doen er alles aan uw privacy zo goed mogelijk te beschermen. Naast de student zal alleen de scriptiebegeleider en de tweede lezer van de student toegang krijgen tot alle door u verstrekte gegevens. Er wordt op geen enkele wijze vertrouwelijke informatie of persoonsgegevens van of over u naar buiten gebracht, waardoor iemand u zal kunnen herkennen. In het onderzoek wordt u aangeduid met een verzonnen naam (pseudoniem), tenzij u toestemming heeft verleend om uw naam voor citaten te gebruiken. Daarnaast wordt uw gemeente niet vermeld in het stuk. Hierdoor zijn uitspraken niet te herleiden naar uw gemeente, tenzij u toestemming verleend.
Vrijwilligheid	U hoeft geen vragen te beantwoorden die u niet wilt beantwoorden. Uw deelname is vrijwillig en u kunt stoppen wanneer u wilt. Als u tijdens het onderzoek besluit om uw medewerking te staken, zullen de gegevens die u reeds hebt verstrekt tot het moment van intrekking van de toestemming in het onderzoek gebruikt worden. Wilt u stoppen met dit onderzoek? Neem dan contact op met Jesse Koppelaar via 480401jk@eur.nl of 0641342375.
Dataopslag	In de scriptie zullen anonieme gegevens of pseudoniemen worden gebruikt. De audio-opnamen, formulieren en/of andere documenten die in het kader van deze scriptie worden gemaakt of verzameld, worden beveiligd opgeslagen. De onderzoeksgegevens worden bewaard voor een periode van tien jaar. Uiterlijk na het verstrijken van deze termijn zullen de gegevens worden verwijderd of worden geanonimiseerd zodat ze niet meer te herleiden zijn tot een persoon.
Indienen van een vraag of klacht	Indien u specifieke vragen heeft over hoe er met uw persoonsgegevens wordt omgegaan, kunt u deze stellen aan Jesse Koppelaar via 480401jk@eur.nl of 0641342375. U kunt daarnaast een klacht indienen bij de Autoriteit Persoonsgegevens indien u vermoedt dat uw gegevens verkeerd zijn verwerkt.

Door dit toestemmingsformulier te ondertekenen erken ik het volgende:

- | | JA | NEE |
|--|--------------------------|--------------------------|
| 1 Ik ben voldoende geïnformeerd over het onderzoek. Ik heb het informatieblad gelezen en heb daarna de mogelijkheid gehad vragen te kunnen stellen. Deze vragen zijn voldoende beantwoord en ik heb voldoende tijd gehad om over mijn deelname te beslissen. | ☐ | ☐ |
| 2 Ik neem vrijwillig deel aan dit onderzoek. Het is mij duidelijk dat ik deelname aan het onderzoek op elk moment, zonder opgaaf van reden, kan beëindigen. Ik hoef een vraag niet te beantwoorden als ik dat niet wil. | ☐ | ☐ |

Voor deelname aan het onderzoek is het bovendien nodig dat u voor verschillende onderdelen specifiek toestemming geeft. Let wel, als je jonger dan achttien jaar bent, dient een van je ouders/verzorgers dit formulier ook te ondertekenen.

- | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|
| 3 Ik geef toestemming om de gegevens die tijdens dit onderzoek over mij worden verzameld te verwerken zoals is uitgelegd in het bijgevoegde informatieblad. | ☐ | ☐ |
| 4 Ik geef toestemming om tijdens het gesprek geluid- en/of video-opnames te maken en mijn antwoorden uit te werken in een transcript. | ☐ | ☐ |
| 5 Ik geef toestemming om mijn antwoorden te gebruiken voor quotes in de scriptie van de student. | ☐ | ☐ |
| 6 Ik geef toestemming om mijn echte naam te vermelden bij de hierboven bedoelde quotes. | ☐ | ☐ |
| 7 Ik geef toestemming om de bij mij verzamelde gegevens te bewaren en in gepseudonimiseerde vorm te gebruiken voor al het verdere onderzoek dat er later mee gedaan kan worden. | ☐ | ☐ |
| 8 Ik geef toestemming om de naam van mijn gemeente te vermelden in het onderzoek. | ☐ | ☐ |

Naam deelnemer:

Naam student: Jesse Koppelaar

Handtekening:

Handtekening:



Datum:

Datum: 25 mei 2020

Bijlage 4 Overzicht respondenten en interne documenten

Naam respondent:	Functie respondent:	Werkgever:	Datum interview:
Joost Ansens	Gemeentesecretaris	Papendrecht	16 juni 2021
Olga Arandjelovic	Manager groeiagenda	Regionaal	27 mei 2021
Maarten Burggraaf	Wethouder	Dordrecht	20 mei 2021
Jacqueline van Dongen	Wethouder	Zwijndrecht	27 mei 2021
Simone van Heeren	Gemeentesecretaris	Alblasserdam	12 mei 2021
Hilbert de Jong	Beleidsadviseur economie	Slidrecht	28 april 2021
Niels Kuiper	Gemeentesecretaris	Slidrecht	5 mei 2021
Saskia Platenkamp	Strategisch beleidsadviseur bereikbaarheid	Regionaal	12 mei 2021
Saskia Roomer-de Jaeger	Beleidsmedewerker verkeer en vervoer	Hardinxveld-Giessendam	29 april 2021
Ton Spek	Wethouder	Slidrecht	14 mei 2021

Geanalyseerde documenten

Aanbiedingsbrief monitor groeiagenda winter 2021

Actualisering monitor groeiagenda 01-2021

Advies proces gebiedsagenda 26 mei 2020 (bereikbaarheid)

Besluit college HVD 29-09-2020 informatienota gebiedsagenda (bereikbaarheid)

Conceptofferte gebiedsagenda Drechtsteden (bereikbaarheid)

Eindnotitie voorbereidingscommissie toekomst regionale samenwerking Drechtsteden

Gebiedsagenda bereikbaarheid

Illustratie cyclus groeiagenda documenten

Sturing groeiagenda

QA-gebiedsagenda (Bereikbaarheid)

Uitvoeringsagenda gebiedsagenda per pijler (bereikbaarheid)

Uitvoeringsagenda projecten 2021 per werkgroep (bereikbaarheid)

Uitwerkingsovereenkomst samenwerking op het gebied van ruimtelijke economie

Uitvoeringsprogramma groeiagenda 2021

Verslag monitoringsoverleg groeiagenda