

# OVER DE (GEMEENTE)GRENS

Een onderzoek naar het gevoel van eigenaarschap van gemeenten  
in intergemeentelijke samenwerkingen



Tessa van Woensel

T. (Tessa) van Woensel

Studentnummer: 505966

Masterthesis 'Governance en Management van Complexe Systemen'

Erasmus Universiteit Rotterdam

Begeleider: dr. S.G. (Sibout) Nooteboom

Tweede lezer: dr.ir. J. (Jasper) Eshuis

Datum: 7 augustus 2022

Woordenaantal exclusief: 15.257

Woordenaantal inclusief: 18.513



## Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis, het laatste onderdeel van mijn master Governance en Management van Complexe Systemen. Met veel plezier heb ik het schrijven van deze thesis kunnen combineren met een stage bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), waar mij op de eerste dag al werd verteld dat ik mee mocht werken aan een onderzoek naar vakantieparken. Toen ik dit hoorde had ik geen duidelijk idee wat ik moest verwachten, vooral aangezien de problematiek mij nog grotendeels onbekend was. Al snel bleek de casus van Vitale Vakantieparken op de Veluwe erg interessant, met veel aspecten die ook tijdens de master behandeld zijn – het perfecte onderwerp voor mijn masterthesis.

Het was druk de laatste maanden – een stage, daarnaast werken, en ook nog een scriptie schrijven. Gelukkig had ik genoeg mensen om op terug te vallen, met alle hulp die ik ontving en aangeboden kreeg vanuit de NSOB. In het bijzonder wil ik Laura Schröer bedanken voor het meedenken en de nuttige opmerkingen, wat mij heel erg op weg heeft geholpen. Uiteraard wil ik ook mijn scriptiebegeleider Sibout Nooteboom bedanken voor zijn feedback.

Naast inhoudelijke hulp, ben ik natuurlijk ook op andere manieren geholpen. Van de nodige afleiding, de aanmoediging, tot het ongestoord in de studeerkamer kunnen zitten: bedankt mam, pap en Björn.

Met deze thesis wordt mijn huidige master afgesloten, maar dit betekent niet dat mijn studententijd al ten einde is. Volgend jaar zal ik mijn kennis verder uitbreiden met de sociologie master Engaging Public Issues. Dit houdt ook in dat ik volgend jaar wéér een masterthesis zal schrijven. Gelukkig heb ik afgelopen maanden niet alleen veel geleerd over vakantieparken, maar ook over het schrijfproces van een masterthesis.

Tessa van Woensel,  
7 augustus 2022

## Samenvatting

Dit onderzoek is uitgevoerd om meer inzicht te krijgen op het gevoel van eigenaarschap van gemeenten in intergemeentelijke samenwerkingen. Hiervoor wordt gekeken naar de invloed die verschillende factoren uitoefenen op het gevoel van eigenaarschap, aan de hand van de casus van Vitale Vakantieparken op de Veluwe. De hoofdvraag die hiermee wordt beantwoord luidt: *welke factoren zijn van invloed op het eigenaarschap van de gemeenten in complexe intergemeentelijke samenwerkingen (zoals Vitale Vakantieparken op de Veluwe), en op welke manier?*

Om tot een antwoord te komen op de onderzoeksvraag, is gebruik gemaakt van verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden. Allereerst zijn een documenten- en media-analyse uitgevoerd, welke zijn gevolgd door zowel verkennende als verdiepende interviews.

Alle geïnterviewde gemeenten het belang van de intergemeentelijke samenwerking inzien en dat zij het probleem aan willen pakken. Toch lijkt een gevoel van eigenaarschap te ontbreken en zetten zij niet genoeg capaciteit in wanneer dit nodig is. Uit de analyse blijkt dat drie factoren in samenhang van invloed zijn op het gevoel van eigenaarschap van de actoren: de maatschappelijke factor, de politieke factor en de ambtelijke factor. Het is dan ook nodig om alle drie de factoren in acht te houden, wil men meer eigenaarschap creëren bij een actor, of in dit geval gemeente. In de onderzochte casus blijkt met name de maatschappelijke factor onderbenut.

Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek wordt de praktische aanbeveling gedaan om alle drie de factoren in acht te nemen, om een intergemeentelijke samenwerking succesvol te laten zijn. Hierdoor kunnen programmabureaus zoals Vitale Vakantieparken het eigenaarschap van deelnemende partijen beïnvloeden.

Voor vervolgonderzoek wordt aanbevolen in het vervolg meer respondenten te interviewen, om zo een beter beeld te krijgen van de verschillende factoren. Voor dit onderzoek zijn namelijk alleen ambtenaren geïnterviewd, waardoor de analyse van de maatschappelijke en politieke factor afhankelijk is van het perspectief van de ambtenaren. Daarnaast vond dit onderzoek plaats na de gemeenteverkiezingen van 2022, waardoor nog niet alle wethouders waren aangesteld en portefeuilles nog niet vaststonden. Voor vervolgonderzoeken naar de

politieke factor wordt aanbevolen om deze uit te voeren op een moment dat de wethouders al aangesteld zijn.

# Inhoudsopgave

<i>Voorwoord</i> .....	<b>3</b>
<i>Samenvatting</i> .....	<b>4</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>8</b>
<b>1.1 Aanleiding</b> .....	<b>8</b>
<b>1.2 Probleemstelling en onderzoeksvraag</b> .....	<b>9</b>
<b>1.3 Relevantie</b> .....	<b>11</b>
1.3.1 Wetenschappelijke relevantie .....	11
1.3.2 Maatschappelijke relevantie .....	11
<b>1.4 Leeswijzer</b> .....	<b>12</b>
<b>2. Theoretisch kader</b> .....	<b>14</b>
<b>2.1 Complexiteit</b> .....	<b>14</b>
2.1.1 Samenwerkingen als Complex Systeem.....	16
2.1.2 Systeemafbakening.....	17
<b>2.2 Eigenaarschap</b> .....	<b>18</b>
2.2.1 Verschillende vormen van eigenaarschap .....	19
<b>2.2.2 Factoren</b> .....	<b>21</b>
2.2.2a Politiek .....	21
2.2.2b Maatschappelijk.....	22
2.2.2c Ambtelijk .....	22
<b>2.3 Conceptueel model</b> .....	<b>23</b>
<b>3. Methodologie</b> .....	<b>24</b>
<b>3.1 Onderzoeksopzet</b> .....	<b>25</b>
<b>3.2 Onderzoeksstrategie</b> .....	<b>25</b>
3.2.1 Casusselectie.....	26
<b>3.3 Methoden voor data-verzameling</b> .....	<b>27</b>
3.3.1 Fase 1: het vooronderzoek.....	27
3.3.2 Fase 2: het hoofdonderzoek.....	28
<b>3.4 Data-analyse</b> .....	<b>30</b>
<b>3.5 Betrouwbaarheid en validiteit</b> .....	<b>30</b>
<b>3.6 Operationalisering</b> .....	<b>31</b>
<b>4. Resultaten</b> .....	<b>34</b>
<b>4.1 Verslechtering van vakantieparken</b> .....	<b>35</b>
4.1.1 De geschiedenis van vakantieparken in vogelvlucht.....	35
4.1.2 Het ontstaan van de problematiek .....	36
<b>4.2 Vitale Vakantieparken Veluwe</b> .....	<b>36</b>
4.2.1 Ontstaan van het programma.....	37
4.2.2 Inhoud van het programma.....	37
4.2.3 Structuur van het programma .....	39
<b>4.3 De samenwerking</b> .....	<b>40</b>
<b>4.4 Eigenaarschap</b> .....	<b>41</b>

4.4.1 Politiek.....	43
4.4.2 Maatschappelijk.....	44
4.4.3 Ambtelijk.....	45
<b>5. Resultatenanalyse.....</b>	<b>46</b>
<b>5.1 De samenwerking.....</b>	<b>47</b>
<b>5.2 Eigenaarschap.....</b>	<b>47</b>
5.2.1 Politiek.....	48
5.2.2 Maatschappelijk.....	49
5.2.3 Ambtelijk.....	50
<b>6. Over de (gemeente)grens.....</b>	<b>51</b>
<b>6.1 Conclusie.....</b>	<b>52</b>
<b>6.2 Discussie.....</b>	<b>53</b>
6.2.1 Aanbevelingen.....	54
<b>Referentielijst.....</b>	<b>55</b>
<b>Bijlagen.....</b>	<b>60</b>
Bijlage 1: gespreksleidraad.....	60
Bijlage 2: overzicht respondenten voor empirische datavoorziening.....	62
Bijlage 3: overzicht documenten voor empirische datavoorziening.....	64
Bijlage 4: overzicht krantenartikelen voor empirische datavoorziening.....	66



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Bij vakantieparken denkt men misschien niet gelijk aan slecht onderhouden locaties waar veel ondermijnende criminaliteit plaatsvindt. Toch is dit voor veel Veluwe vakantieparken het geval (Hartman, 2017; VNG, 2022). Het onderhoud is achterstallig en permanente bewoners onthouden de vakantiehuisjes van recreanten. Dit gaat zo ver, dat sommige parken inmiddels ‘achterstandswijken in het groen’ genoemd kunnen worden. Problemen als illegale bewoning, prostitutie en opslag van gestolen goederen zijn slechts enkele redenen hiervoor (Omroep Gelderland, 2014; NOS, 2022; EenVandaag, 2022). Het lijkt erop dat deze vakantieparken jaren geleden ‘de boot hebben gemist’, met een aanbod dat achterbleef op de vraag van de toerist. Dit heeft ertoe geleid dat de toeristen wegbleven, wat de recreatieondernemers achterliet met een (deels) leegstaand park. Zij gingen op zoek naar andere manieren om hun parken toch te bezetten en om geld te verdienen, wat vaak heeft geleid van kwaad tot erger met de hierboven genoemde problemen als gevolg. Maar kan het de recreatieondernemers kwalijk genomen worden, wanneer ze meer verdienen aan illegale permanente bewoning, dan dat zij doen aan recreatief verhuur?

Jarenlang hebben gemeenten de andere kant op gekeken voor de illegale praktijken die op de parken plaatsvonden, totdat in 2013 het programma Vitale Vakantieparken werd opgericht met het doel om de verslechterde parken te revitaliseren (Vitalevakantieparken.nl, z.d.). Het programma is ontstaan als een samenwerking tussen acht gemeenten uit Regio Noord-Veluwe, met steun van de provincie Gelderland. Het probleem is namelijk groter dan één gemeente: de uitgebreide problematiek en complexiteit hiervan vraagt om een integrale aanpak die hierop aansluit. Verschillende expertises en kennis zijn nodig, zoals ook genoeg capaciteit, waar de meeste gemeenten individueel niet over beschikken.

Wanneer de gemeenten niet samenwerken en het probleem ongecoördineerd aanpakken, hebben zij niet alleen te weinig capaciteit, maar ontstaat ook een *waterbed effect*: de eerder beschreven problematieken verdwijnen dan misschien wel van de ene camping, maar verplaatst zich vervolgens naar een andere camping in de regio (Bernasco, Elffers, & Bruinsma, 2006). Zo blijft het probleem zich voortzetten, wat voor iedereen onwenselijk is. Daarbij komt dat niet alleen criminelen, maar ook toeristen de regio Veluwe als één geheel zien wanneer zij hun vakantie boeken, in plaats van dat zij naar aparte gemeenten kijken. Wanneer de ene gemeente veel inzet op het vitaliseren van de vakantieparken omdat zij hier het geld en de capaciteit voor hebben, terwijl dit in een andere gemeente niet het geval is,

gaan de gemeenten zich scheef ontwikkelen. De ene gemeente zal meer toeristen trekken en de (positieve) economische gevolgen hiervan merken, terwijl een andere gemeente achterblijft. Om dit te voorkomen moeten alle gemeenten zich inzetten in een regionale samenwerking, om gezamenlijk voor een goed Veluws toeristisch product te zorgen.

Vanwege het grote belang van de samenwerking, is het programma inmiddels gegroeid met nog drie extra Veluwse gemeenten (Vitalevakantieparken.nl, z.d.). Het programmabureau zelf heeft een strikt ondersteunende rol, wat veel verantwoordelijkheid legt bij de gemeenten zelf. Hierbij is sprake van een ‘losse’ netwerksamenwerking, waarbij het uitgangspunt ‘vrijwillig, maar niet vrijblijvend’ is (ibid.). Dit brengt echter ook dilemma’s met zich mee: niet elke gemeente heeft genoeg capaciteit en kwaliteit om de gemaakte afspraken waar te maken. De gemeenten willen wel meedoen in de samenwerking, maar de aangewezen ambtenaren hebben het hier te druk voor, of zij zijn alleen verantwoordelijk voor recreatie, terwijl het vraagstuk veel groter is en integraal aangepakt moet worden. Partijen gaan dan ook steeds meer becommentariëren vanaf de zijlijn, in plaats van dat zij daadwerkelijk meedoen. Voelen zij zich wel eigenaar van het vraagstuk?

## 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvraag

In de aanleiding komt een complex probleem naar voren. Illegale bewoning, prostitutie, hennepcultuur en andere ongewenste situaties doen zich voor op de Veluwse vakantieparken, vaak uit het zicht. Om dit aan te pakken is voldoende inzet, kennis en expertise nodig, waarmee niet alleen de ‘symptomen’ van het probleem worden bestreden, maar dit bij de kern wordt aangepakt: de staat van de vakantieparken. Daarbij komt ook nog het waterbedeffect, welke een rol speelt in regionale problemen.

Om de complexiteit behapbaar te maken en de problematiek op te lossen, is een netwerksamenwerking opgezet in de vorm van het programma Vitale Vakantieparken. In totaal werken elf Veluwse gemeenten en de provincie Gelderland als gelijkwaardige partners samen, met ieder hun eigen verantwoordelijkheid. Een samenwerking tussen zo veel verschillende gemeenten blijkt in de praktijk echter ingewikkeld. Niet iedere partij zet voldoende capaciteit in als puntje bij paaltje komt, ten nadele van de probleemaanpak. Vanuit de literatuur kan dit gekoppeld worden aan een gevoel van eigenaarschap: hoe meer eigenaarschap een partij voelt, hoe meer inzet deze zal tonen.

In de omschreven casus lijkt onvoldoende eigenaarschap aanwezig te zijn bij de partijen die aan de samenwerking deelnemen. Om hier beter inzicht in te geven, wordt in

deze thesis onderzocht welke factoren van invloed zijn op eigenaarschap en op welke manier, aan de hand van de context van de casus van Vitale Vakantieparken op de Veluwe. Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is om hiermee meer inzicht te geven in complexe samenwerkingen en de rol die eigenaarschap hierin speelt.

Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende onderzoeksvraag: *welke factoren zijn van invloed op het eigenaarschap van de gemeenten in complexe intergemeentelijke samenwerkingen (zoals Vitale Vakantieparken op de Veluwe), en op welke manier?*

De bijbehorende deelvragen luiden als volgt:

1. *Wat is er in de wetenschappelijke literatuur over complexe samenwerkingen geschreven?*

Deze eerste deelvraag brengt de basis van het theoretisch kader van het onderzoek: complexe samenwerkingen. Door weer te geven wat hierover wordt geschreven in de literatuur, kan in beeld gebracht worden hoe dit soort samenwerkingen in elkaar zitten en wat de complexiteit veroorzaakt.

2. *Wat wordt verstaan onder eigenaarschap en welke factoren kunnen eigenaarschap verklaren?*

In het verlengde van de eerste deelvraag, geeft deze deelvraag vorm aan het theoretisch kader. Door het concept van eigenaarschap theoretisch te duiden kan onderzocht worden welke mate van eigenaarschap de actoren in de samenwerking ervaren en welke factoren hierop van invloed zijn.

3. *Hoe ziet het netwerk van het programma Vitale Vakantieparken op de Veluwe eruit?*

De derde deelvraag brengt in beeld hoe de samenwerking van de betreffende casus eruitziet. Om deze vraag te beantwoorden wordt een documentenanalyse gedaan waarmee het netwerk in beeld gebracht wordt.

4. *Op welke manier zijn de factoren op eigenaarschap terug te zien bij de samenwerking in het programma Vitale Vakantieparken op de Veluwe?*

De laatste deelvraag, is een vraag waarbij deelvraag twee en drie samenkomen. De theorie die als antwoord op deelvraag twee wordt geschetst, wordt gekoppeld aan het bij deelvraag drie vastgestelde netwerk. Dit geeft een duidelijk beeld van hoe de wetenschappelijke literatuur zich uit in de praktijk van de casus Vitale Vakantieparken.

Om tot een antwoord te komen op de hoofd- en deelvragen, worden kwalitatieve onderzoeksmethoden gebruikt. De empirische data zijn afkomstig uit documenten, media en interviews die worden gevoerd aan de hand van de in het theoretisch kader uitgewerkte literatuur.

### 1.3 Relevantie

#### 1.3.1 Wetenschappelijke relevantie

In de wetenschappelijke literatuur wordt steeds meer geschreven over complexiteit en de netwerksamenwerkingen die hier omheen opgezet worden (Ansell & Gash, 2007; Klijn, 2008; Sørensen & Torfing, 2009; Buuren et al., 2012; Gerrits, 2012; Klijn & Koppenjan, 2015). Het is een nieuwe manier om naar maatschappelijke vraagstukken te kijken, waarbij de onvoorspelbaarheid hiervan in acht wordt genomen en het belang van goede samenwerking wordt benadrukt. Iets wat in de literatuur echt niet vaak expliciet wordt behandeld, is het gevoel van eigenaarschap van de actoren. Toch blijkt dit cruciaal om een samenwerking succesvol te laten zijn (Schmidt, Sjöström & Antonsson, 2017).

In deze thesis wordt het concept van eigenaarschap in complexe samenwerkingen onderzocht, wat een bijdrage levert aan de huidige wetenschappelijke literatuur over complexiteit en netwerksamenwerkingen.

#### 1.3.2 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van het onderzoek komt met name vanwege de grote problematiek op de vakantieparken: ondermijnende criminaliteit is voor iedere gemeente onwenselijk. Het verstoot het toerisme (en de economische winst die hiermee behaald kan worden), maar zorgt ook voor onvrede onder de bewoners van de parken, los van of deze hier legaal of illegaal verblijven (Toonen & Petraeus, 2018; Kooijmans, 2018). Voor dit soort

vraagstukken is het belangrijk dat er aan een oplossing wordt gewerkt, op een manier die niet tekortschiet aan de complexiteit. Dit onderzoek kan hierbij helpen door een theoretisch raamwerk aan te bieden ter verbetering van de intergemeentelijke samenwerking, om het vraagstuk aan te pakken.

Hoewel bij de casusselectie is gekozen voor de samenwerking Vitale Vakantieparken op de Veluwe dat zich, zoals de naam al doet vermoeden, richt op gemeenten liggend in het natuurgebied de Veluwe, is het een probleem dat wordt herkend door heel het land. Zo is Fort Oranje een algemeen bekend voorbeeld: het Brabantse park was in de laatste twee decennia van de vorige eeuw een vijfsterrenfamiliecamping, maar aan dit succes kwam een einde toen het park in 2002 werd overgenomen door Cees Engel. De achteruitgang was snel te merken en meldingen van ongewenste situaties zoals geluidsoverlast en openbaar dronkenschap op het terrein kwamen na slechts twee jaar al binnen bij de gemeente Zundert. De verloedering van het park bleek steeds erger te worden, met onder andere vechtpartijen, hennepsteelt, illegale prostitutie en mensenhandel. Nadat de situatie in beeld was gebracht, besloot de gemeente Zundert in juni 2017 om het park permanent te sluiten (Mulder, 2019). Dit schoolvoorbeeld van de problematiek die zich afspeelt op vakantieparken is veelal in het nieuws geweest, met zelfs een SBS-6 serie, *Fort Oranje: Camping of Krottenwijk*.

Aangezien de problemen niet plaatsgebonden zijn, worden ook in andere Nederlandse regio's programma's Vitale Vakantieparken opgezet, zoals in Drenthe en Overijssel. Het Veluwe programma dient dan ook vaak als voorbeeld. Door verder in te gaan op de samenwerking in deze casus, kan een betere basis-werkvorm opgesteld worden om in het gehele land te gebruiken. Het onderzoek kan een houvast bieden voor soortgelijke programma's en regionale aanpakken om de samenwerking succesvol vorm te geven en om regionale problemen aan te pakken.

#### 1.4 Leeswijzer

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag, wordt allereerst een theoretisch kader uiteengezet, waarin verschillende concepten worden uitgewerkt (hoofdstuk 2). Dit bestaat uit twee onderdelen, waarbij het eerste onderdeel ingaat op de complexiteit (hoofdstuk 2.1), terwijl het tweede onderdeel een focus legt op eigenaarschap (hoofdstuk 2.2). Uiteindelijk zullen deze concepten gezamenlijk worden weergegeven in een conceptueel model (hoofdstuk 2.3). Vervolgens wordt in de methodologie (hoofdstuk 3) de onderzoeksmethode uitgewerkt en wordt de casusselectie verder toegelicht, met daaropvolgend een

operationalisering. Hierna wordt de casus verder uitgewerkt en worden de resultaten weergegeven (hoofdstuk 4), welke vervolgens aan de hand van de theorie geanalyseerd worden (hoofdstuk 5). Tot slot wordt, aan de hand van deze analyse, de onderzoeksvraag beantwoord (hoofdstuk 6). In hetzelfde hoofdstuk worden de limitaties van het onderzoek uiteengezet, alsook aanbevelingen voor zowel de wetenschap als voor de praktijk.

## 2. Theoretisch kader

Twee concepten staan centraal in dit onderzoek: complexiteit en eigenaarschap. Het theoretisch kader vormt de theoretische basis, waarop een conceptueel model wordt gebaseerd. In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt de focus gelegd op complexiteit in samenwerkingen, waarbij ook een systeemaafbakening wordt gedaan. Hoofdstuk 2.1 geeft hiermee direct een antwoord op de eerste deelvraag: *wat is er in de wetenschappelijke literatuur over complexe samenwerkingen geschreven?*

Vervolgens wordt in het tweede deel van het hoofdstuk het concept eigenaarschap uitgewerkt, met verschillende factoren die hierop van invloed kunnen zijn. Hiermee geeft hoofdstuk 2.2 een antwoord op de tweede deelvraag: *wat wordt verstaan onder eigenaarschap en welke factoren kunnen eigenaarschap verklaren?*

### 2.1 Complexiteit

*“The complexity of this world arises from the fact that the world is an enormously diverse place where local interactions between elements always render new and different outcomes”*

– Gerrits (2012, p. 16)

In de complexiteitsliteratuur wordt benadrukt dat de wereld niet zo simpel in elkaar zit als men soms denkt: er zijn vele elementen (of dit nou personen, organisaties of andere elementen zijn) die niet alleen onderling interacteren, maar ook een mate van zelforganisatie hebben. Dit leidt tot onvoorspelbare uitkomsten en onzekerheid, waarbij het geheel meer is dan de som der delen. Elke ‘bouwsteen’ kan wel individueel onderzocht worden in de hoop de uitkomst te kunnen voorspellen, maar het is de interactie tussen de bouwstenen die zorgt voor onvoorspelbaarheid. Dit kenmerk van complexiteit wordt gedefinieerd als emergentie (Holland, 1997; Lansing, 2003; Klijn, 2008; Gerrits, 2012).

Complexiteit is terug te vinden in verschillende *systemen*, welke deel uit kunnen maken van andere systemen en zelf ook weer autonome deelsystemen hebben. Om deze systemen te duiden, kan gebruik gemaakt worden van verschillende voorbeelden, zoals een menselijk lichaam waar de organen met elkaar interacteren, of een voetbalteam met verschillende spelers, een trainer en een scheidsrechter (Meadows, 2008). Meadows (2008) stelt dat systemen uit drie onderdelen bestaan: elementen, onderlinge verbindingen en een doel of functie. In het geval van het voetbalteam zijn de verschillende personen op het veld

de elementen, welke onderling zijn verbonden door de regels van het spel, de strategie van de trainer, de interacties tussen de spelers, en de natuurwetten die de bewegingen van de bal en de spelers bepalen.

In de literatuur gaat men uit van ‘open’ systemen, in tegenstelling tot ‘gesloten’. In open systemen zijn relaties, interacties en connecties aanwezig binnen het systeem, maar ook tussen het systeem en de omgeving. Dit houdt in dat de grenzen doorlaatbaar zijn in tegenstelling tot wat men vaak denkt, zo stelt Cilliers (2001, p. 141): “*We often fall into the trap of thinking of a boundary as something that separates one thing from another.*” De grens is juist een overgangszone tussen verschillende (sub)systemen (ibid.).

Simpelweg kan gesteld worden dat deze systemen overall om ons heen zijn, en wijzelf niet alleen deel maken van een systeem, maar ons lichaam er zelfs een is. Intergemeentelijke samenwerkingen zijn dan ook complexe systemen: de verschillende gemeenten (elementen) stemmen samenwerkingsplannen (onderlinge verbondenheid) op met als doel om een bepaald probleem aan te pakken (doel of functie).

Een term die snel met complexiteit verward kan worden, is gecompliceerdheid. Hoewel ze misschien op elkaar lijken, verschillen de twee van elkaar op een belangrijk punt: de onvoorspelbaarheid van interacties. Bij een gecompliceerd systeem kan gedacht worden aan een meubel, dat in elkaar gezet moet worden door een handleiding te volgen. Het is bekend welke schroeven gebruikt moeten worden en welke onderdelen waar geplaatst moeten worden. Deze interacties staan vast: wanneer het meubel uit elkaar gehaald wordt, kan het weer op dezelfde manier in elkaar gezet worden zonder dat er iets aan verandert. Deze vaststaande interacties tussen overzichtelijke onderdelen is wat een systeem kenmerkt als gecompliceerd, in tegenstelling tot de onvoorspelbare interacties van complexe systemen (Poli, 2013).

Vanwege de onvoorspelbaarheid, vraagt complexiteit om een verandering in het openbaar bestuur, van *government* naar *governance*. Het is dan ook niet voor niets een centraal element geworden in de bestuurskunde (Klijn, 2008; Klijn & Koppenjan, 2015). Men is bekend geworden met het fenomeen dat uitkomsten niet op voorhand te bepalen zijn, dat het vaak rommelige processen zijn met verschillende, parallelle en convergerende paden (Braithwaite, Churruca, Long, Ellis & Herkes, 2018). In lijn hiermee stelt Grobman (2005) dat organisaties en projecten gezien moeten worden als complexe systemen, in een complexe omgeving. Het woord ‘complex’ wordt steeds vaker gebruikt wanneer over grote vraagstukken wordt gesproken en soms wordt de werkwijze van overheden hier ook op



aangepast, wat zich manifesteert als integrale aanpakken, met samenwerkingen zowel intern als extern.

### 2.1.1 Samenwerkingen als Complex Systeem

Wanneer verschillende partijen samenwerken, zoals bijvoorbeeld verschillende gemeenten, wordt in de literatuur gesproken van *collaborative governance* (zie Ansell & Gash, 2007; Ansell, 2012). Dit concept kan omschreven worden als het proces van beleidsbesluitvorming, waarbij verschillende partijen buiten bestaande grenzen worden betrokken, om tot een beleid te komen dat anders niet verwezenlijkt had kunnen worden (Emerson & Gerlak, 2014; Silvia, 2018). Het is een vorm van coördinatie die wordt gebruikt wanneer verschillende actoren een collectief probleem herkennen, met wederzijdse afhankelijkheid (Sørensen & Torfing, 2009; Buuren, Boons & Teisman, 2012; Klijn & Koppenjan, 2015). Deze afhankelijkheid houdt in dat actoren elkaar nodig hebben om iets te bereiken, waar zij individueel niet toe in staat zijn (Emerson, Nabatachi & Balogh, 2011). Hierbij kunnen institutionele en procesgerichte afspraken gemaakt worden over de vormgeving van de samenwerking, voor een lange-termijn structuur. Emerson & Gerlak (2014) stellen dat de structurele afspraken nodig zijn, maar wel gebaseerd op vrijwillige basis. Dit biedt namelijk meer transparantie en zorgt voor een betere deelname van de partijen. De basis van de samenwerking is dus losser dan de traditionele bureaucratie, met minder hiërarchie en minder stabiliteit, maar juist meer complexiteit.

Deze vorm van samenwerken kan gezien worden als een netwerk, waarin de verschillende partijen met elkaar interacteren. Vanuit het complexiteitsperspectief kunnen complexe problemen namelijk niet aangepakt worden door slechts één actor, omdat deze niet over de benodigde kennis of macht beschikt. Hierbij wordt gesproken over *governance networks*, welke worden gezien als een manier om met complexiteit om te gaan waarbij de actoren in het netwerk hun kennis en expertise delen over een bepaald beleidsprobleem (Ansell & Gash, 2007; Sørensen & Torfing, 2009; Buuren et al, 2012; Klijn & Koppenjan, 2015). De keuzes die in zo een samenwerking gemaakt worden zijn complex, vanwege de verschillende perspectieven, regels en structuren van de actoren en de interacties die hieruit volgen (Klijn & Koppenjan, 2015).

Gezien iedere partij zelf meedenkt aan de vormgeving van de samenwerking en ook het uiteindelijke beleid dat wordt opgesteld, geeft dit een betere mogelijkheid tot integratie hiervan in het lokale gemeentelijke beleid (Emerson & Gerlak, 2014). Elke partij staat op

deze manier namelijk achter de gemaakte keuzes en heeft haar eigen doelen op tafel kunnen leggen. Geen enkele partij doet volledig mee voor het gezamenlijke doel: er zijn altijd eigen doelen met meer belang die meespelen. Emerson et al (2011) stellen dan ook dat het expliciet vaststellen van het doel van de collectieve actie, het moeilijker maakt om dit te bereiken. In tegenstelling hiertoe blijkt uit onderzoek van Wright en Kacmar (1994) juist dat het stellen van specifieke doelen juist tot hogere prestaties leidt. Hierbij komt nog het zelf-organiserend vermogen van de actoren in een systeem. Dit zorgt voor non-lineairiteit: actoren bepalen zelf hoe zij handelen zonder externe controle, waardoor deze onvoorspelbaar kunnen zijn in hun interacties (Buuren et al, 2012; Gerrits, 2012; Grobman, 2005).

Een andere reden om voor deze samenwerkingsvorm te kiezen, is de beschikbaarheid van bronnen. Daar waar iedere partij zelf niet de bronnen en capaciteit heeft om een oplossing door te voeren, kan een bundeling van deze krachten leiden tot een succesvolle uitvoering (Emerson & Gerlak, 2014; Silvia, 2018).

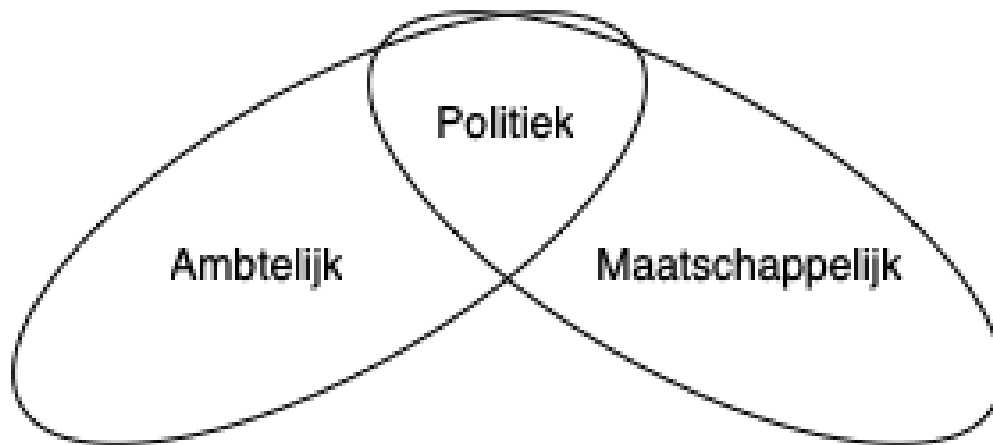
Complexe samenwerkingen kunnen gezien worden als systemen waarin onderlinge interacties plaatsvinden. Het systeem interacteert echter ook met andere systemen, is onderdeel van een systeem en heeft ook zelf subsystemen. Daarom blijft het nodig om in onderzoek naar complexe systemen, een systeemaafbakening te maken.

### 2.1.2 Systeemaafbakening

Een eerste gedachte is misschien dat een intergemeentelijke samenwerking als systeem geanalyseerd kan worden, maar dit vraagt om een nog betere systeemaafbakening. Binnen een intergemeentelijke samenwerking zelf zijn namelijk verschillende systemen en systeemniveaus. Zo kan de samenwerking vanuit zijn geheel gezien worden als systeem, maar zo ook de individuele gemeentes, welke vervolgens weer verder ingezoomd kunnen worden tot de verschillende afdelingen of, in het geval van de voor dit onderzoek gekozen casus, zelfs tot op de individuele vakantieparken. Hoewel er een grens wordt vastgesteld voor het systeem, moet worden benadrukt dat deze grenzen geen afsluiting, maar juist een verbinding zijn met de omgeving (Cilliers, 2001). De grenzen kunnen door de tijd heen dan ook veranderen.

In de casus kunnen twee verschillende systemen worden herkend: een politiek-ambtelijk systeem en een politiek-maatschappelijk systeem. Deze systemen hebben een overlap: het politieke deel. De maatschappij wordt namelijk gehoord door het ambtelijk apparaat via de politiek, en vice versa. Zo wordt de invloed van de maatschappij via de

politiek aangebracht op het ambtelijk apparaat, wat gevolgen kan hebben op de werkwijze van politici.



***Figuur 1. Het systeem***

Wat betreft systeemniveau wordt gekeken naar gemeenteniveau. Want hoewel *collaborative governance* een gemeente-overstijgend systeem is, wordt eigenaarschap van een gemeente intern bepaald door emergentie in de interactie tussen het politiek-ambtelijke en politiek-maatschappelijke systeem.

## 2.2 Eigenaarschap

Het belang van eigenaarschap in de samenwerking is groot: hoe meer eigenaarschap betrokkenen voelen, hoe meer zij zich in zullen zetten (Schmidt, Sjöström & Antonsson, 2017). Het brengt ook belangrijke vragen met zich mee, zoals: wie is verantwoordelijk? Wie bepaalt wat? Een gelijke inzet van iedere partij en duidelijke antwoorden op deze vragen zijn nodig om problemen als een *tragedy of the commons* en het waterbedeffect te voor- of overkomen.

In samenwerkingen kan het vraagstuk gezien worden als een *common*, wat door Hardin (1968) wordt gedefinieerd als een voorziening die voor eenieder toegankelijk is (zoals een natuurgebied), maar waar ook sprake is van rivaliserend gebruik. Rivaliserend gebruik houdt in dat wanneer een individu gebruik maakt van de voorziening, deze dit afneemt van een ander. Hierbij wordt gesproken van een *tragedy of the commons*: wanneer elke actor individueel gaat handelen, zal het probleem alleen maar verder groeien en uiteindelijk niet

meer tegen te houden zijn (Hardin, 1968; Ostrom, 1990). Om dit uit te leggen wordt vaak het voorbeeld van de visvijver gebruikt: wanneer ieder voor het eigen belang gaat en zo veel mogelijk vissen vangt, zal sprake zijn van overbevissing en raakt de vijver leeg. Het zullen hier ook met name de vissers met meer capaciteit en budget zijn die veel vissen hebben gevangen, terwijl vissers met minder beschikbare middelen niks overhouden. Regulering over de visvijver, zoals een visquota, kan de overbevissing tegengaan waardoor de vispopulatie blijft groeien en er meer vissen overblijven, ook voor de visser met minder beschikbare middelen. Op lange termijn bevordert dit dus elke visser, in tegenstelling tot wanneer ieder voor zich op korte termijn zo veel mogelijk vissen vangt.

Een vorm van een *tragedy of the commons* in een samenwerking, is het waterbedeffect. Net zoals dat bij een *tragedy of the commons* (wanneer niet goed wordt gehandeld) het individueel aanpakken van een probleem dit juist kan verergeren, is dit ook het geval bij het waterbedeffect. Dit effect houdt in dat problemen zich fysiek gaan verplaatsen, van de ene locatie naar de andere. Dit kan zijn van gemeente naar gemeente, of bijvoorbeeld van vakantiepark naar vakantiepark. Wanneer een regionaal probleem lokaal wordt aangepakt met plaatsgebonden maatregelen, zoals intensieve politieursurveillance, camera's en straatverlichting, wordt een misdrijf wel weggedreven van een bepaalde locatie, maar niet gestopt. De verplaatsing vindt over het algemeen plaats wanneer daders over alternatieve mogelijkheden, of locaties, beschikken om misdrijven te plegen (Bernasco, Elffers, & Bruinsma, 2006).

Wanneer afspraken over een *common* of de aanpak van een probleem worden gemaakt, zoals de visquota, is volgens Ostrom (1990) sprake van een coöperatieve strategie, waarbij eenieder onderling het gebruik van de common afstemt zodat iedereen erop vooruitgaat. Het tegenovergestelde, de non-coöperatieve strategie, houdt in dat eenieder zijn eigen ding doet, los van of hier afspraken over zijn gemaakt of niet. Om dit te voorkomen en om een samenwerking succesvol te maken, is het nodig dat gestuurd wordt op het simultaan opereren van de actoren, wat leidt tot een onderlinge afhankelijkheid. Eigenaarschap van de *common* (het probleem) en de samenwerking is hier een wezenlijk onderdeel van.

### 2.2.1 Verschillende vormen van eigenaarschap

Het concept van eigenaarschap kan vanuit verschillende invalshoeken worden bekeken: waar Reichers (1985) het concept definieert als een proces van identificatie met de doelen van een organisatie, benoemen Ansell en Gash (2008) eigenaarschap aan het proces, waarvan zij in

hun *Model of Collaborative Governance* stellen dat het binnen een samenwerking een van de noodzakelijke onderdelen is voor het komen tot een (gewenste) uitkomst. Dit vraagt om het geloof dat onderhandelen voor wederzijds voordeel (*mutual gains*) de beste manier is om de gewenste beleidsresultaten te behalen.

Voor dit onderzoek zal gekeken worden naar beide vormen van eigenaarschap, namelijk eigenaarschap van het proces en eigenaarschap van het doel van een samenwerking.

### *2.2.1a Eigenaarschap van het proces*

Om eigenaarschap van het proces te verwezenlijken, stellen Ansell & Gash (2007) dat de deelnemende partijen het idee moeten hebben dat zij een goede mogelijkheid krijgen om te participeren in de samenwerking. Dit vraagt om een bereidheid om achter het proces te staan en een gedeelde verantwoordelijkheid te nemen voor het proces, ook wanneer het een kant op gaat die voor de actor niet gewenst is. Vaak speelt de originele motivatie om te participeren in de samenwerking hier een rol.

Uit de literatuur blijkt vertrouwen een belangrijk onderdeel van samenwerkingen: men moet het vertrouwen hebben dat de andere partijen hun belangen en perspectieven zullen respecteren (Ansell & Gash, 2007; Provan & Kenis, 2008). Dit kan bijdragen aan de betrokkenheid van actoren in het netwerk. Het vertrouwen is wel iets dat kan groeien, naar mate de actoren langer samenwerken (Emerson, Nabatachi & Balogh, 2011). Eén van de manieren om het vertrouwen te vergroten, is door middel van *face-to-face* dialoog. Dit is meer dan alleen overleggen; het gaat om het overkomen van barrières in de communicatie en het hierdoor kunnen ontdekken van wederzijdse voordelen van de samenwerking (Ansell & Gash, 2007).

### *2.2.1b Eigenaarschap van het doel*

Eigenaarschap van het doel, ofwel *goal commitment* in de literatuur, betreft de beslissing om je in te zetten voor het behalen van een doel, en hier niet van af te wijken (Reichers, 1985; Hollenbeck & Klein, 1987; Locke, Latham & Erez, 1988; Bruner, 1991; Bronstein, 2003). Eigenaarschap impliceert hierbij een inspanning ter bereiking van het oorspronkelijke doel, iets wat niet behaald kan worden zonder *goal acceptance*: men moet accepteren dat een doel niet altijd makkelijk te behalen zal zijn. Hierbij komt dat hoe zekerder men is dat een doel behaald kan worden, hoe groter het eigenaarschap zal zijn. De gedachte hierachter is dat actoren beter kunnen samenwerken wanneer zij een consensus over het doel hebben en een

gedeeld beeld hebben van wat zij collectief kunnen bereiken (Mattessich & Monsey, 1992; Ansell & Gash, 2007; Provan & Kenis, 2008).

Wanneer eigenaarschap van het doel afwezig is, zal een actor niet gemotiveerd zijn om dit doel te behalen (Klein, Wesson & Hollenbeck, 1999). Bij een lage mate van eigenaarschap worden over het algemeen dan ook geen hoge prestaties gemeten (ibid.).

Volgens Locke et al. (1988) kan *goal commitment* op verschillende manieren gemeten worden. Zo kan het gemeten worden door het persoonlijke doel van de respondent en het doel van de organisatie met elkaar te vergelijken, is enthousiasme een indicator van eigenaarschap en geven ook prestaties weer hoeveel eigenaarschap iemand heeft.

## 2.2.2 Factoren

In de systeemafbakening zijn verschillende factoren terug te vinden die van invloed kunnen zijn op het gevoel van eigenaarschap van actoren: de politieke factor, de maatschappelijke factor en de ambtelijke factor. Onderzocht zal worden of en hoe deze factoren van invloed zijn op het eigenaarschap van de actoren.

### 2.2.2a Politiek

Een cruciaal punt voor genoeg eigenaarschap binnen een samenwerking, is de politieke invloed op de actoren. Het kan gezien worden als het bindweefsel tussen het ambtelijk apparaat en de maatschappij en bevindt zich in allebei de eerder geschetste systemen. De relatie tussen de maatschappij en het ambtelijk apparaat verloopt namelijk via de politiek. Daarnaast zijn akkoorden immers afhankelijk van de politiek, voor wat betreft de uitvoering hiervan. Zonder politieke steun kan het ambtelijk apparaat van de gemeente niet deelnemen aan de gezamenlijke uitvoering. Uit eerder onderzoek van McCourt (2003) is gebleken dat de afwezigheid van politiek eigenaarschap een van de principiële redenen is voor het falen van programma's. Wanneer de politiek zich niet betrokken voelt en geen steun geeft aan de samenwerking, daalt het onderwerp in de prioriteitenlijst en krijgt het dus ook van ambtenaren een minder grote prioriteit (Fox, Balarajan, Cheng & Reich, 2015). In dit onderzoek wordt uitgegaan van politiek eigenaarschap als een politieke steun voor de samenwerking en het vraagstuk dat hiermee wordt behandeld.

Zonder deze politieke steun zullen de voor het programma aangewezen ambtenaren zich niet geroepen voelen om hun tijd aan het vraagstuk te besteden, dus zal minder sprake zijn van eigenaarschap. Dezelfde relatie geldt in positieve zin: wanneer bestuurders het

programma steunen, zal binnen het ambtelijk apparaat meer capaciteit ingezet worden ter bevordering van de aanpak van het vraagstuk. Met meer politieke steun, kunnen de ambtenaren meer kansen en successen zien in hun inspanningen.

Wat deze factor onvoorspelbaar maakt, zijn de vierjaarlijkse verkiezingen die verandering kunnen aanbrengen in het politieke bestuur. Dit kan voor fluctuaties zorgen in de aanpak van vraagstukken en de middelen die beschikbaar worden gesteld door deelnemende actoren.

### 2.2.2b Maatschappelijk

In Nederland is sprake van een (representatieve) democratie, een bestuursvorm waarbij de bevolking van het land aan de hand van stemming beslist over wie aan de macht is (Van Ostaijen, 2014). Overheidsinstanties en de samenleving zijn hierbij op een complexe manier met elkaar vervlochten. Er is sprake van een wisselwerking tussen deze instanties en de maatschappelijke omgeving waarin zij zich bevinden (Pierre, 1995). Ze moeten dan ook handelen naar het algemeen belang van de samenleving. Dit is terug te zien in het handelen van politici, welke afhankelijk zijn van de mening van de bevolking, willen zij herkozen worden. Met steun vanuit de maatschappij, zullen politici zich eerder inzetten voor bepaalde zaken. Wanneer deze steun ontbreekt, zal het tegenovergestelde het geval zijn. De factor werkt dan ook zoals volgens de systeemafbakening via de politiek, niet rechtstreeks op het ambtelijk apparaat.

### 2.2.2c Ambtelijk

Naast de maatschappij en de politiek die (indirect) invloed uitoefenen op het ambtelijk apparaat, is de ambtenarij zelf ook een factor op eigenaarschap. De ambtenarij kan op verschillende manieren van invloed zijn, namelijk door de vormgeving en de intrinsieke motivatie van de betrokken ambtenaar. De ambtelijke vormgeving betreft onder andere de capaciteit (en hieraan gekoppeld financiële middelen) die beschikbaar wordt gesteld. Capaciteit wordt in de bestuurskunde literatuur beschreven als de mogelijkheid van een overheid om publiek beleid effectief te kunnen formuleren en implementeren en om publieke diensten van hoge kwaliteit te kunnen leveren (Kaufman, Kraay & Mastruzzi, 2011; Mensah, 2019). Wanneer een project of programma binnen het openbaar bestuur faalt, wordt dit al snel afgeschoven op een gebrek aan capaciteit (Gargan, 1981).

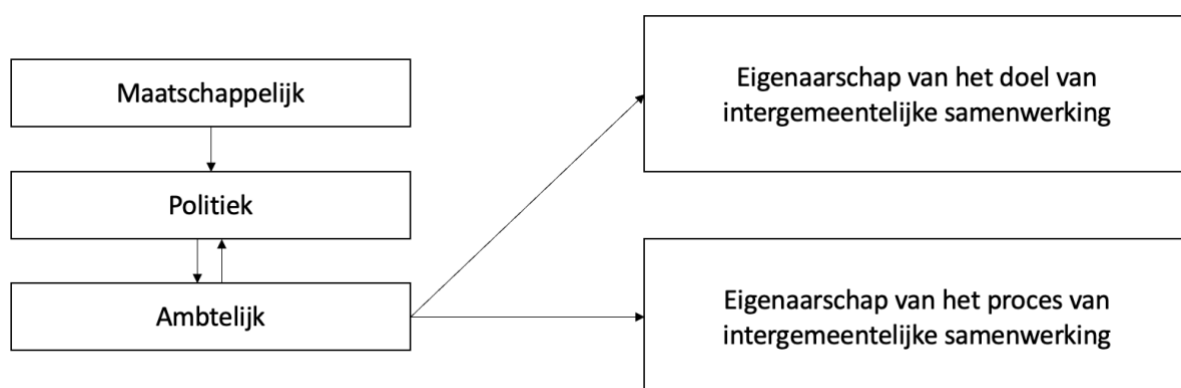
Naast capaciteit, zijn ook interne relaties van belang in de ambtelijke vormgeving. Dit komt onder andere naar voren in de organisatiekunde, waar vaak wordt geschreven over de positieve relatie tussen werkrelaties en organisatiecommitment (Salehi, Sima & Fahimi, 2022). Persoonlijke relaties tussen de ambtenaren binnen dezelfde partij kunnen dan leiden tot meer eigenaarschap van een externe samenwerking. Basisprincipes van de samenwerking die hier aan bijdragen zijn open en inclusieve communicatie waarbij de verschillende kennis en perspectieven van alle participanten aan bod komen (Emerson & Gerlak, 2014). Het face-to-face dialoog dat hierbij aangegaan wordt en het opbouwen van vertrouwen zorgen volgens Ansell & Gash (2008) voor een betere uitkomst van het collaboratieve governance proces.

Een laatste onderdeel van de ambtelijke factor, is de intrinsieke motivatie van de ambtenaren. Intrinsieke motivatie houdt in dat iemand een activiteit doet of werk verzet vanuit eigen interesse en belang (Olatokun & Nwafor, 2012). Bij een maatschappelijke opgave kunnen ambtenaren zichzelf gemotiveerd voelen om hieraan te werken of om het onderwerp op de agenda te zetten.

Zoals schematisch weergegeven in figuur 1 (hoofdstuk 2.1.2), speelt deze factor volledig af in het politiek-ambtelijke systeem en staat dus niet in directe relatie tot de maatschappij, maar kan wel beïnvloed worden door de politiek.

### 2.3 Conceptueel model

Vanuit het theoretisch kader worden verschillende invloeden vastgesteld, zoals weergegeven in onderstaand conceptueel model:



***Figuur 2. Conceptueel model***

Vanuit de literatuur wordt gezien hoe de drie factoren invloed uitoefenen op het eigenaarschap van actoren in complexe samenwerkingen. Eigenaarschap kan opgedeeld



worden in twee vormen: eigenaarschap van het doel en eigenaarschap van het proces. Beide vormen zijn wezenlijk om een samenwerking succesvol te laten zijn.

De drie factoren die zijn vastgesteld in het theoretisch kader, zijn de maatschappelijke, de politieke en de ambtelijke factor. Zoals in figuur 1 (hoofdstuk 2.1.2) weergegeven, speelt de politiek hier een 'schakelrol' tussen de maatschappij en het ambtelijk apparaat. De maatschappij oefent namelijk invloed uit op het handelen van de politiek: de politiek zal handelen naar het algemeen belang van de samenleving, waarvoor wordt geluisterd naar geluiden vanuit de maatschappij. De politiek is vervolgens van invloed op het ambtelijk apparaat, vanwege hun bepalende rol in de verdeling van financiële middelen en capaciteit. Het ambtelijk apparaat kan vervolgens ook weer invloed uitoefenen op de politiek, door aan te geven dat meer aandacht nodig voor bepaalde onderwerpen. Deze invloeden zijn ook terug te zien in het conceptueel model.

De (theoretische) gedachte achter het conceptueel is dat eigenaarschap afhangt van het beeld dat de systemen per gemeente hebben over de samenwerking (het proces) en de problematiek die het probeert aan te pakken (het doel). Dit alles uit zich uiteindelijk in het ambtelijk apparaat.

### 3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de uitvoering van het onderzoek uitgewerkt, met eerst een toelichting van de onderzoeksopzet, de onderzoeksstrategie en de gekozen casus. Vervolgens wordt de

gebruikte onderzoeksmethode uitgewerkt. Naar aanleiding hiervan worden de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek uitgewerkt. Tot slot volgt een operationalisering van de verschillende concepten zoals deze in het theoretisch kader zijn behandeld.

### 3.1 Onderzoeksopzet

In dit onderzoek wordt getracht om antwoord te geven op de vraag welke factoren van invloed zijn op het gevoel van eigenaarschap van gemeenten in complexe samenwerkingen, en op welke manier. Om dit te bereiken, wordt allereerst een literatuurstudie gedaan naar de concepten complexiteit en eigenaarschap, alsook de factoren die op eigenaarschap van invloed zijn, wat is uitgewerkt in hoofdstuk 2. Hiermee wordt antwoord gegeven op de eerste twee deelvragen van het onderzoek: *wat is er in de wetenschappelijke literatuur over complexe samenwerkingen geschreven? En: wat wordt verstaan onder eigenaarschap en welke factoren kunnen eigenaarschap verklaren?*

Vervolgens wordt een documentenanalyse uitgevoerd, om in beeld te brengen hoe de samenwerking van de casus is vormgegeven en op welke manier eigenaarschap hierin naar voren komt. Als aanvulling hierop worden tien verkennende interviews gevoerd, om meer empirische duiding te kunnen geven aan de documenten. Na deze verkenning van de casus, wordt aan de hand hiervan en van de theorie uit hoofdstuk 2 een semigestructureerde interviewleidraad opgesteld voor verdiepende interviews. Meer informatie over deze methoden voor data-verzameling volgt in hoofdstuk 3.3.

Door de resultaten van de documenten en interviews weer te geven en te analyseren, wordt antwoord gegeven op de derde en vierde deelvraag van het onderzoek: *hoe ziet het netwerk van het programma Vitale Vakantieparken op de Veluwe eruit? En: op welke manier zijn de factoren op eigenaarschap terug te zien bij de samenwerking in het programma Vitale Vakantieparken op de Veluwe?*

### 3.2 Onderzoeksstrategie

Het uiteindelijke doel van het onderzoek, is om een bijdrage te leveren aan de huidige literatuur over regionale intergemeentelijke samenwerkingen. De aard van het onderzoek is verklarend, omdat het in het licht wil brengen op welke manier verschillende factoren van invloed zijn op eigenaarschap in intergemeentelijke samenwerkingen. Om dit doel te bereiken, wordt gebruik gemaakt van een casestudie. Dit geeft namelijk de kans om de

complexiteit beter te begrijpen en in context te plaatsen. De verdere casusselectie wordt in hoofdstuk 3.2.1 uitgewerkt.

Het onderzoek wordt kwalitatief vormgegeven, wat inhoudt dat een sociaal probleem wordt onderzocht aan de hand van een complex en holistisch beeld opgesteld door de onderzoeker (Creswell & Poth, 2017). Hierbij wordt gefocust op de verschillende perspectieven van de interviewrespondenten en worden verschillende methoden van data-verzameling gebruikt (ibid.).

### 3.2.1 Casusselectie

Om onderzoek te doen naar eigenaarschap in intergemeentelijke samenwerkingen, is gekozen voor de casus van Vitale Vakantieparken Veluwe. Het programma leent zich hier goed voor, vanwege de maatschappelijke relevantie van het vraagstuk dat zij aanpakken, zoals beschreven in hoofdstuk 1, en ook vanwege de moeizame samenwerking die door sommige partijen wordt uitgesproken. Eigenaarschap blijkt hier een belangrijk onderdeel: niet elke partij lijkt zich volledig in te zetten. Het is dan ook een mooie casus om te onderzoeken welke factoren hier van invloed zijn.

Vanwege de grootte van de samenwerking en de hoeveelheid partijen die hierbij betrokken zijn, wordt gekozen om de studie te beperken tot slechts vijf gemeenten. Dit sluit aan bij het in het theoretisch kader benoemde systeemniveau en geeft de ruimte om voor elke gemeente te kijken naar de factoren die invloed uitoefenen op eigenaarschap.

De geselecteerde gemeenten zijn Harderwijk, Putten, Nunspeet, Ede en Barneveld. De eerste drie van deze gemeenten zijn al betrokken sinds de start van het programma in 2013, de laatste twee zijn pas lid geworden na een uitbreiding in 2017. Ook verschillen ze erg in oppervlakte, aantal vakantieparken en aantal inwoners, zoals weergegeven in tabel 1:

Gemeente	Oppervlakte in km <sup>2</sup>	Aantal vakantieparken	Aantal inwoners	Bij programma betrokken sinds...
Barneveld	176,6	60	60.584	2017
Ede	318,6	37	119.986	2017

Harderwijk	48,3	9	48.857	2013
Nunspeet	129,5	55	28.223	2013
Putten	87,5	60	24.598	2013

**Tabel 1.** *Oppervlakte en aantal vakantieparken en inwoners per gemeente<sup>1</sup>*

### 3.3 Methoden voor data-verzameling

Zoals in hoofdstuk 3.1 wordt benoemd, worden voor dit onderzoek eerst een documentenanalyse, media-analyse en verkennende interviews uitgevoerd. Daarna wordt, aan de hand hiervan, een interviewleidraad opgesteld voor verdiepende interviews. Het onderzoek is dan ook opgedeeld in twee fasen: het vooronderzoek (fase 1) en het hoofdonderzoek (fase 2).

#### 3.3.1 Fase 1: het vooronderzoek

Allereerst wordt een vooronderzoek uitgevoerd, waarin een documenten- en media-analyse wordt uitgevoerd en 10 verkennende interviews worden gevoerd met verschillende betrokkenen. Deze analyses en interviews zijn uitgevoerd in het kader van een ander onderzoek, uitgevoerd door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), welke reflecteert op de meerjarige samenwerking van het programma Vitale Vakantieparken.<sup>2</sup>

In het kader van dit onderzoek wordt ook een bezoek gebracht aan enkele Veluwe vakantieparken, gelegen in gemeentes Putten, Ermelo en Harderwijk. Dit geeft een goed beeld van de huidige situatie op enkele van de vele parken. Tijdens dit bezoek wordt ook met enkele ondernemers in gesprek gegaan, over hun ervaringen met het ondernemerschap van de parken, de samenwerking met de gemeente en de ondersteuning van Vitale Vakantieparken.

#### 3.3.1a Documenten- en media-analyse

Om een duidelijk beeld te krijgen van de manier waarop het programma Vitale Vakantieparken de samenwerking wil bewerkstelligen, worden verschillende documenten geanalyseerd. Dit geeft vooral inhoudelijke informatie over de samenwerking en hoe deze is vormgegeven.

<sup>1</sup> Het aantal vakantieparken per gemeente is mogelijk niet juist en is naar schatting van de interviewrespondenten. Informatie over het oppervlakte en aantal inwoners van de gemeenten is afkomstig van het Centraal Bureau voor Statistiek (CSB).

<sup>2</sup> Op het moment van afronding van deze thesis (7 augustus 2022), is het onderzoek van de NSOB nog niet gepubliceerd.

In totaal worden 10 documenten over de samenwerking en de notulen van 19 vergaderingen geanalyseerd, verkregen van het programma Vitale Vakantieparken. Deze documenten en notulen dateren van het begin van het programma in 2012 tot aan het huidige programmaplan 2019-2022.<sup>3</sup> Uit deze documentenanalyse kan het netwerk van de casus vastgesteld worden.

Een media-analyse wordt uitgevoerd om zicht te krijgen op de mening van de bewoners en ondernemers van de gemeenten, over de deelname aan Vitale Vakantieparken en de aanpak die lokaal wordt gehanteerd voor het revitaliseren van de parken. In totaal worden 31 krantenartikelen geanalyseerd, afkomstig van zowel nationale, regionale als lokale kranten. De zoekperiode is van 2013 tot en met 2022, waarbij is gezocht op de zoektermen ‘Vitale Vakantieparken’, ‘Vakantieparken’ en ‘Veluwe’.<sup>4</sup> Hiervoor is gebruik gemaakt van de database van LexisNexis.

### *3.3.1b Verkennende interviews*

Tijdens het vooronderzoek worden in totaal 10 verkennende interviews gevoerd, welke circa een uur duren. Betrokkenen die hier geïnterviewd worden zijn onder andere twee leden van het programmateam, een burgemeester van een van de betrokken gemeenten en de projectleider van het Kwaliteitsteam VVP.<sup>5</sup> Deze interviews brengen de opzet van de samenwerking in beeld en vormen daarom een goede basis om vorm te geven aan het hoofdonderzoek en de verdiepende interviews die hier worden gevoerd.

De interviews zijn semigestructureerd, wat inhoudt dat op voorhand enkele vragen zijn opgesteld maar dat ook ruimte was om andere vragen te stellen tijdens de interviews zelf. De focus ligt hierbij op drie verschillende aspecten van de samenwerking: de verslechtering en vervolgens verbetering van de parken, de strategie en eigenaarschap.

### 3.3.2 Fase 2: het hoofdonderzoek

Waar de eerste fase van het onderzoek vooral inzicht geeft op de knelpunten van de samenwerking en richting geeft aan de hoofd- en deelvragen, wordt in de tweede fase getracht om antwoorden te vinden op deze vragen.

Om tot antwoorden te komen op de hoofd- en deelvragen van deze thesis worden verdiepende interviews uitgevoerd met relevante actoren. Dit geeft een duidelijk beeld van

---

<sup>3</sup> Voor een overzicht van de documenten, zie bijlage 3

<sup>4</sup> Voor een overzicht van de krantenartikelen, zie bijlage 4

<sup>5</sup> Voor een overzicht van de respondenten, zie bijlage 2

niet alleen de formele samenwerking zoals deze op papier is opgesteld, maar ook hoe dit in de praktijk uitpakt en wat de ervaringen hiermee zijn van de betrokken partijen.

### *3.3.2a Verdiepende interviews*

Het onderzoek wordt kwalitatief vormgegeven met gebruik van interviews, om een diepgaand beeld te kunnen creëren van de manier waarop de theorie in de praktijk wordt ervaren. Door Creswell & Poth (2017) wordt deze vorm van onderzoek doen dan ook omschreven als het proberen te begrijpen van het standpunt van de respondent.

De interviews geven meer inzicht in de manier waarop de respondenten de verschillende factoren ervaren. Het geeft een duidelijk, empirisch beeld van hoe de samenwerking in elkaar steekt, hoe het gevoel van eigenaarschap van de verschillende partijen zich hierin vormt en hoe de verschillende factoren hierop van invloed zijn.

De interviews duren ongeveer een uur en zijn semigestructureerd vormgegeven. Bij deze aanpak worden niet alle vragen op voorhand opgesteld, maar worden verschillende thema's uitgewerkt in een interviewleidraad<sup>6</sup> om genoeg ruimte over te laten om de volgorde te veranderen of om vervolgvragen te stellen (Creswell & Poth, 2017).

De genoemde interviewleidraad wordt opgesteld aan de hand van de operationalisering uit het theoretisch kader. Bij de interviews wordt conform de theorie van Babbie (2013) gebruik gemaakt van 'probing', waarbij door de interviewer dieper op de antwoorden van de respondent wordt ingegaan, om zo een compleet beeld te krijgen van de persoonlijke ervaringen van de respondent.

### Respondenten

In totaal worden 10 interviews uitgevoerd. De respondenten zijn betrokken bij het programma Vitale Vakantieparken op verschillende manieren, bijvoorbeeld als aangewezen ambtelijk coördinator, of als zogenoemde parkregisseur, wat vaker bekend staat als accountmanager.<sup>7</sup> Deze selectie is gekozen vanwege hun directe betrekking tot de samenwerking in het programma en de uitvoering van de programmadoelen. Het aantal respondenten verschilt per gemeente, omdat hier ook grote verschillen zijn in aantal betrokken ambtenaren. Zo is in gemeente Barneveld en gemeente Harderwijk slechts één ambtenaar direct betrokken bij het programma, terwijl in gemeente Ede een kernteam is

---

<sup>6</sup> Voor de interviewleidraad, zie bijlage 1

<sup>7</sup> Voor een overzicht van de respondenten, zie bijlage 2

opgericht van vier personen. Hierbij is bewust de keuze gemaakt om alleen ambtenaren te interviewen die direct betrokken zijn bij het programma, omdat van hen verwacht wordt dat zij zich hier actief voor inzetten en meer inzicht hebben in de werking van het programma.

Om de privacy van de respondenten te waarborgen, wordt op voorhand een *informed consent*-formulier ter ondertekening toegezonden. Hierin wordt uitgewerkt op welke manier met de interviewgegevens om wordt gegaan en wordt benadrukt dat anonimiteit van respondenten wordt gewaarborgd. De gegevens zijn dan ook volledig geanonimiseerd.

### 3.4 Data-analyse

Om de verzamelde data te kunnen analyseren, worden de interviews van het vooronderzoek vastgelegd in uitgebreide verslagen, terwijl de interviews van het hoofdonderzoek woordelijk worden getranscribeerd. Deze transcripten kunnen vervolgens ook worden gebruikt voor citaten van de respondenten.

Voor de analyse worden de documenten en interviewverslagen/-transcripten gecodeerd, aan de hand van de theorie en open codering. Bij deze vorm van codering worden de bronnen gedetailleerd geanalyseerd om verschillende codes vast te stellen, welke het mogelijk maken om patronen te herkennen. Dit zorgt voor een structurering van de informatie (Boeije, 2005). Om de codering uit te voeren zijn alle data geüpload in het programma ATLAS.ti.<sup>8</sup>

### 3.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Naast de gekozen onderzoeksmethode, is het van belang om de betrouwbaarheid en validiteit in acht te nemen. Deze twee begrippen bepalen namelijk de kwaliteit van het onderzoek. Betrouwbaarheid houdt hier in dat het onderzoek reproduceerbaar is. Wanneer het onderzoek opnieuw uitgevoerd wordt, zou dit vergelijkbare resultaten moeten produceren (Babbie, 2013). Om dit te waarborgen, worden de interviews getranscribeerd en vervolgens gecodeerd aan de hand van bestaande theorie (Creswell & Poth, 2017). Daarnaast worden moeilijke termen tijdens de interviews vermeden, zodat de respondenten de vragen begrijpen en zo goed mogelijk kunnen beantwoorden (Babbie, 2013).

De validiteit van een onderzoek kan in twee vormen opgesplitst worden: interne en externe validiteit. Interne validiteit houdt in dat data op een juiste manier worden geïnterpreteerd en biases worden voorkomen (Bryman, 2016). Ter waarborging hiervan

---

<sup>8</sup> Een programma bedoelt voor de analyse van kwalitatieve data.

worden concepten op voorhand geoperationaliseerd aan de hand van bestaande theorie, zoals uitgewerkt in hoofdstuk 3.6 van dit onderzoek. Daarna wordt op basis hiervan een semigestructureerde vragenlijst opgesteld. De tweede vorm van validiteit, de externe validiteit, houdt in dat de resultaten van het onderzoek generaliseerbaar zijn voor andere settingen, in het geval van dit onderzoek andere (intergemeentelijke) samenwerkingen (Bryman, 2016). Omdat het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van een casus en dit erg context-gebonden is, is sprake van een lage mate van externe validiteit. Dit betekent echter niet dat de resultaten en inzichten van dit onderzoek niet van toepassing kunnen zijn op andere casussen: door de voor dit onderzoek gekozen casus goed uit te werken, kan gemakkelijk beoordeeld worden of de inzichten voor een andere context wel of niet toepasbaar zijn.

### 3.6 Operationalisering

Om de theorie empirisch meetbaar te maken, worden de verschillende variabelen geoperationaliseerd. Dit helpt om uiteindelijk antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag welke factoren van invloed zijn op het eigenaarschap van actoren in complexe intergemeentelijke samenwerkingen.

In deze operationalisering kan gezien worden dat sommige indicatoren overeenkomen. Zo wordt face-to-face dialoog gekoppeld aan zowel eigenaarschap van het proces als aan de ambtelijke vormgeving. Dit komt vanwege de invloed van de ambtelijke factor op eigenaarschap, zoals uitgewerkt bij het conceptueel model (hoofdstuk 2.3).

<b>Concept</b>	<b>Omschrijving</b>	<b>Dimensie</b>	<b>Indicator</b>
<b>Intergemeentelijke samenwerking</b>	Een vorm van samenwerken met wederzijdse afhankelijkheid, die wordt gebruikt wanneer verschillende actoren	De samenwerking	- Institutionele en procesgerichte afspraken
			- Coördinatie tussen verschillende actoren
			- Bundeling van bronnen en capaciteit



---

een collectief  
probleem herkennen

---

<b>Eigenaarschap</b>	De mate waarin actoren zich verbonden voelen met zowel het proces als de doelen van de samenwerking	Eigenaarschap van het doel	<ul style="list-style-type: none"><li>- Actoren zetten zich in voor de samenwerking<ul style="list-style-type: none"><li>o Capaciteit en geld worden beschikbaar gesteld</li></ul></li><li>- Actoren zien het probleem in</li><li>- Actoren willen het probleem aanpakken</li><li>- Het doel van de actoren komt overeen met het doel van de samenwerking</li><li>- Actoren zijn enthousiast over het doel</li><li>- Behaalde resultaten</li></ul>
		Eigenaarschap van het proces	<ul style="list-style-type: none"><li>- Face-to-face dialoog<ul style="list-style-type: none"><li>o De actoren komen bijeen voor overleggen over de samenwerking</li></ul></li><li>- Vertrouwen<ul style="list-style-type: none"><li>o Actoren houden rekening met elkaar</li><li>o Actoren gaan uit van de</li></ul></li></ul>

---

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- goedheid van anderen <ul style="list-style-type: none"> <li>o Actoren houden zich aan gemaakte afspraken</li> </ul> </li> <li>- Geloof in het proces</li> </ul>
<b>Politieke factor</b>	Acties van het bestuurlijk apparaat die van invloed zijn op de werkwijze van het ambtelijk apparaat, binnen de samenwerking	Steun aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Urgentie</li> <li>- Wethouder(s) en/of gemeenteraad zien het probleem in</li> <li>- Bestuurlijk trekker is aanwezig bij overleggen</li> <li>- Problematiek wordt benadrukt door politieke partijen</li> </ul>
		Steun afwezig	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebrek aan urgentie</li> <li>- Probleem wordt niet ingezien</li> <li>- Afwezigheid bij overleggen</li> </ul>
<b>Maatschappelijke factor</b>	De mate waarin de samenleving wel of niet achter het programma staat	Steun vanuit maatschappij	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ondernemers wonen bijeenkomsten bij</li> <li>- Positieve mediaberichten</li> <li>- Positieve meningen van burgers en ondernemers</li> </ul>
		Onvrede vanuit maatschappij	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ondernemers gaan het contact niet aan</li> <li>- Negatieve mediaberichten</li> </ul>

			- Negatieve meningen van burgers en ondernemers
<b>Ambtelijke factor</b>	De mate waarop het ambtelijk apparaat van invloed is op eigenaarschap	Intrinsieke motivatie	- Interesse in werkzaamheden
		Ambtelijke vormgeving	- Eigen belang
			- Motivatie
			- Relaties tussen ambtenaren
			o Open communicatie
			o Face-to-face dialoog
			o Regelmatige contacten
			- Formele vormgeving
			o Capaciteit
			o Aantal aangewezen ambtenaren

*Tabel 2. Operationaliseringstabel*

## 4. Resultaten

In dit hoofdstuk wordt eerst een duidelijker beeld gegeven van de casus, door in hoofdstuk 4.1 meer informatie te geven over het ontstaan van de problematiek op de Veluwe vakantieparken en door in hoofdstuk 4.2 verder in te gaan op het programma Vitale Vakantieparken. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de data die is verzameld in de eerste fase van het onderzoek, namelijk de documentenanalyse en de verkennende interviews.

Vanaf hoofdstuk 4.3 worden de resultaten van de verdiepende interviews behandeld. Hierbij wordt eerst de samenwerking zoals deze wordt ervaren door de respondenten

weergegeven, met daarna in hoofdstuk 4.4 een uitwerking van de mate van eigenaarschap die uit de interviews blijkt en de invloed die de factoren hierop uitoefenen.

#### 4.1 Verslechtering van vakantieparken

Om een duidelijk beeld te krijgen van de vakantieparken op de Veluwe, is het belangrijk om allereerst de geschiedenis van de parken in beeld te brengen. Dit geeft de nodige achtergrondinformatie om het ontstaan van de huidige problematiek, ofwel de verloederingszorg zoals dit wordt genoemd, te kunnen begrijpen.

##### 4.1.1 De geschiedenis van vakantieparken in vogelvlucht

In totaal beschikt Nederland over ruim 1500 vakantieparken, waarvan ongeveer 500 zich op de Veluwe bevinden (Dings, 2015). Ooit zijn deze in de jaren '30/'40 van de 19<sup>e</sup> eeuw ontstaan met het kampeeridee vanuit de (idealistische) socialistische gedachte: met de familie terug naar het groen, terug de natuur in. De overheid heeft hier een grote rol in gespeeld, door sociaal-cultureel te sturen en ondernemers klein te houden vanwege het ideaalbeeld dat men had van de kampeervakanties. Grootschalige vakantieparken waren dan ook onwenselijk (Respondent 3).

Echter, in de jaren '60 kwam hier verandering in toen de politiek de idealistische ideeën van recreatie losliet en grootschalige parken toe ging staan, met zelfs subsidies ter ondersteuning. Dit geeft de kans aan grotere ondernemers zoals Sport en Centrum (welke later is veranderd in het welbekende Center Parcs) om de vrijgestelde ruimtelijke plek en de subsidies te gebruiken om een groei in te zetten. Halverwege de jaren '70 namen steeds meer ondernemers deze stap en ontstond meer concurrentie (ibid.).

Hoewel deze ontwikkeling veel nieuwe vakantieparken heeft opgeleverd, welke vaak nog steeds aan het vernieuwen zijn, beschikt de Veluwe ook nog over de parken waar het kampeeridee ooit begon in de jaren '30. Dit zijn parken waar mensen al hun hele leven komen, die van generatie op generatie over gaan. De recreatiemarkt is dan ook erg divers en versnipperd, met enerzijds familiebedrijven die al decennia bestaan maar het niet altijd meer kunnen bijbenen, en anderzijds grote ondernemers als Center Parcs (Dings, 2015; Respondent 1-3).

#### 4.1.2 Het ontstaan van de problematiek

Daar waar ondernemers merkten de markt niet meer bij te kunnen houden, is gezocht naar andere manieren om inkomsten te genereren (Respondent 1-3). De parken bleven dus wel bestaan, maar ondernemers en eigenaren gingen op zoek naar nieuwe verdienmodellen hiervoor (document 10). Dit kan onder andere het toestaan van (illegale) permanente bewoning zijn, of het uitponden van de woningen. Bij het uitponden worden de kavels verkocht, wat leidt tot een ingewikkelde eigendomsstructuur waar de ondernemer mogelijk zeggenschap over en toezicht op (een deel van) zijn of haar park verliest. Door het ontbreken van beheerconstructies voor gezamenlijke exploitatie en onderhoud, gaat de kwaliteit vervolgens achteruit (document 10).

De permanente bewoning bleek voor vele ondernemers een goede manier om de lege parken op te vullen. Veel mensen zochten naar onderdak, vaak gescheiden mensen of gepensioneerden (Respondent 1-3). Maar al snel verlegt dit de focus van een park van recreatie naar wonen: recreëren en permanente bewoning op een park gaan namelijk niet samen, en de bewoning levert immers meer geld op. Langzaam is hier echter steeds meer criminaliteit ingeslopen, vanwege het weinige toezicht op deze parken (Respondent 3). Het ging dan ook van kwaad tot erger: het waren niet langer alleen keurige gepensioneerden die hier onderdak zochten, maar ook mensen die misbruik wilden maken van het gebrek aan toezicht. Het ene illegale (permanente bewoning) trekt het andere aan (criminaliteit), met zaken als prostitutie en hennepcultuur op de parken tot gevolg. Later zijn ook arbeidsmigranten gaan resideren op de vakantieparken (ibid.).

Een gebrek aan investeringsbudget en ondernemerschap lijken grote oorzaken te zijn van de problematiek, maar ook het overheidsbeleid heeft hier een grote rol in gespeeld. Te lang is tegen beter weten in het ontstaan van parken gestimuleerd, wat heeft geleid tot een overschot met vele parken die niet rendabel zijn, wat ondernemers dwingt tot het vinden van andere inkomstenbronnen (ibid.).

#### 4.2 Vitale Vakantieparken Veluwe

Om de ontstane problematiek aan te pakken, is het programma Vitale Vakantieparken (VVP) Veluwe opgericht. Het richt zich op het (re)vitaliseren van Veluwe vakantieparken en het voorkomen dat meer parken verloederen. Door in dit hoofdstuk aan de hand van documenten en interviews de samenwerking in beeld te brengen, wordt antwoord gegeven op de derde

deelvraag van dit onderzoek: *hoe ziet het netwerk van het programma Vitale Vakantieparken op de Veluwe eruit?*

#### 4.2.1 Ontstaan van het programma

Enkele jaren geleden was sprake van een omschakeling in de regio Noord-Veluwe. Waar jarenlang de andere kant op werd gekeken voor de problematiek, wordt besloten dat het niet langer zo kon en dat de parken aangepakt moet worden.

Al voordat de samenwerking van de grond komt, wordt in 2012 het eerste document opgesteld waarin deze ruw wordt geschetst. Vanuit de Regio Noord-Veluwe wordt namelijk gewerkt aan een integrale aanpak om de verblijfsrecreatie in deze regio op een duurzame manier te revitaliseren. Hier wordt het belang van een integrale aanpak benadrukt, vanwege de verschillende vraagstukken die onderling samenhangen (Document 1). De aanpak van het vraagstuk vraagt om een lange adem en een regionale regie om niet alleen de zogenoemde ‘symptoomproblemen’ op te lossen, maar juist de onderliggende problemen die deze symptomen veroorzaken. De problematiek is namelijk ontstaan door de verloedering van de parken en omdat deze niet meer ‘vitaal’ zijn.

Acht Veluwse gemeenten (Elburg, Epe, Ermelo, Harderwijk, Heerde, Nunspeet, Oldebroek en Putten) slaan in 2013 de handen in één via het programma Vitale Vakantieparken. De eerste actie die met een handhavingsteam wordt uitgevoerd is in gemeente Putten, op een bungalowpark. Op de vroege ochtend, rond half vier – wat nodig is omdat veel van de bewoners werken in de Rotterdamse havens, waarvoor zij vroeg moeten vertrekken – wordt het park betreden met een handhavingsteam van onder andere boa’s, politie, brandweer en de belastingdienst (Respondent 1-2). De actie blijkt succesvol en haalt zelfs het nationale achtuurjournaal (ibid.).

#### 4.2.2 Inhoud van het programma

Inmiddels is het programma gegroeid tot een samenwerking tussen twaalf partners, waaronder elf Veluwse gemeenten (Apeldoorn, Barneveld, Ede, Elburg, Epe, Ermelo, Harderwijk, Heerde, Nunspeet, Oldebroek en Putten) en de provincie Gelderland (Document 10). Het programma zet zich in voor het vitaliseren van de vakantieparken en heeft de ambitie om voor 2023 voor elk park een met maatwerk vormgegeven toekomstperspectief te hebben, waarna de ambitie voor 2035 is om alleen nog maar vitale, duurzame en toekomstbestendige vakantieparken te hebben op de Veluwe (Document 3; Document 10). Concreet houdt dit in

dat de parken alleen nog recreatief gebruikt zullen worden met een goede bezettingsgraad, de parken een goed businessplan/bedrijfsmodel hebben moeten, financieel gezond moeten zijn, indien nodig beschikken over een goed functionerende Vereniging van Eigenaren, goed passen in hun omgeving en voorzien zijn van passende en kwalitatief goede voorzieningen. Wanneer dit voor een park niet haalbaar is, wordt hier een andere functie voor gevonden. Dit zijn mooie ambities, maar het vraagt ook om genoeg inzet van de betrokken partijen om de samenwerking succesvol voort te zetten (ibid.).

De 500 parken op de Veluwe worden door het programma in drie groepen gecategoriseerd: excellente parken (20-25% van de parken), parken met nieuwe perspectieven (60-70% van de parken) en transformatieparken (10-15% van de parken). De excellente parken worden door het programma gefaciliteerd en geholpen met eventuele uitbreidingen, met zo min mogelijk belemmering door wet- en regelgeving. De parken met nieuwe perspectieven worden door het programma gestimuleerd om excellent te worden, en tegelijk het verpauperen van deze parken te voorkomen. De transformatieparken hebben geen perspectief meer op duurzame recreatie exploitatie. Het programma beoogt dan ook om deze parken te saneren en herbestemmen (Respondent 1-2).

Om de gestelde doelen te behalen, zijn al meerdere initiatieven opgezet (Document 10). Zo is de Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken (OMVV) opgesteld, die een rol kan spelen bij het aankopen van vakantieparken. Hiermee kan het programma een actieve rol aannemen op parken waar ontwikkelingen vastlopen door bijvoorbeeld complexe eigendomssituaties, zoals parken met veel verschillende eigenaren door uitpunding (Respondent 1-2; Respondent 4; Document 10). Een ander (provincie-breed) initiatief is het Ariadne-project, opgezet in begin 2019. Het project is een samenwerking tussen gemeenten, de provincie Gelderland, Openbaar Ministerie en Politie. Hierdoor kunnen de gemeenten ondersteund worden in het voorkomen en bestrijden van ondermijnende criminaliteit op en rondom de parken, ter bevordering van de leefbaarheid en veiligheid (Respondent 1-2; Respondent 6; Document 10). Een project dat zich meer richt op de algemene kwaliteit van de parken, is het Kwaliteitsteam Vitale Vakantieparken, bestaande uit een groep diverse experts die ondersteuning kunnen bieden aan ondernemers die de kwaliteit van hun parken willen verbeteren. Deze ondersteuning wordt gegeven in de vorm van advies en coaching, dankzij de verschillende experts op alle denkbare terreinen: marketing, duurzaamheid, vastgoed en ook juridische vraagstukken (Respondent 1-2; Respondent 5; Document 10).

#### 4.2.3 Structuur van het programma

Om de gestelde doelen en ambities te kunnen behalen, zijn capaciteit, kwaliteit en enthousiasme vanuit de deelnemende gemeenten nodig (Document 2). Dit vraagt in de organisatiestructuur dan ook om draagvlak en ambtelijke slag- en uitvoeringskracht. Om dit te kunnen bewerkstelligen wordt vastgesteld dat bij Vitale Vakantieparken sprake is van ‘ontwikkelen leren’, waarbij continue geëvalueerd wordt of aanpassingen nodig zijn (Document 2; Document 8). Hierbij werken de elf gemeenten en de provincie samen als gelijkwaardige partners in een ‘coöperatief systeem van sterke zelfsturende eenheden met eigen autonomie’, zonder hiërarchie, waarbij ze gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de kracht en kwaliteit van het programma (Document 8; Document 9; Document 10).

Een belangrijk punt van de samenwerking is dat deze wel vrijwillig, maar niet vrijblijvend is (Document 8; Document 10). Van de deelnemende partijen wordt dan ook verwacht dat zij een bijdrage leveren, zowel financieel als in de uitvoering. Dit betekent dat genoeg menskracht beschikbaar gesteld moet worden en dat een actieve bijdrage geleverd moet worden aan de verdere ontwikkeling van het programma, door capaciteit te leveren voor het programma of regionale projecten en door de coördinatoren overleggen bij te wonen (Document 8). Het programmabureau, bestaande uit een programmamanager en 3-4 projectmakers, is er alleen ter ondersteuning van de gemeenten en bewaakt de uitvoering van het programma (ibid.).

Het programmateam wordt door middel van ‘hosting’ ondergebracht bij gemeente Ede. Dit houdt in dat de gemeentesecretaris van Ede ambtelijk opdrachtgever is van het programma en dat het programma binnen deze gemeente wordt begroot. De aansturing van het programma ligt nog wel bij de twaalf partners, maar voor formele en juridische aspecten zijn de richtlijnen van gemeente Ede leidend (Document 9).

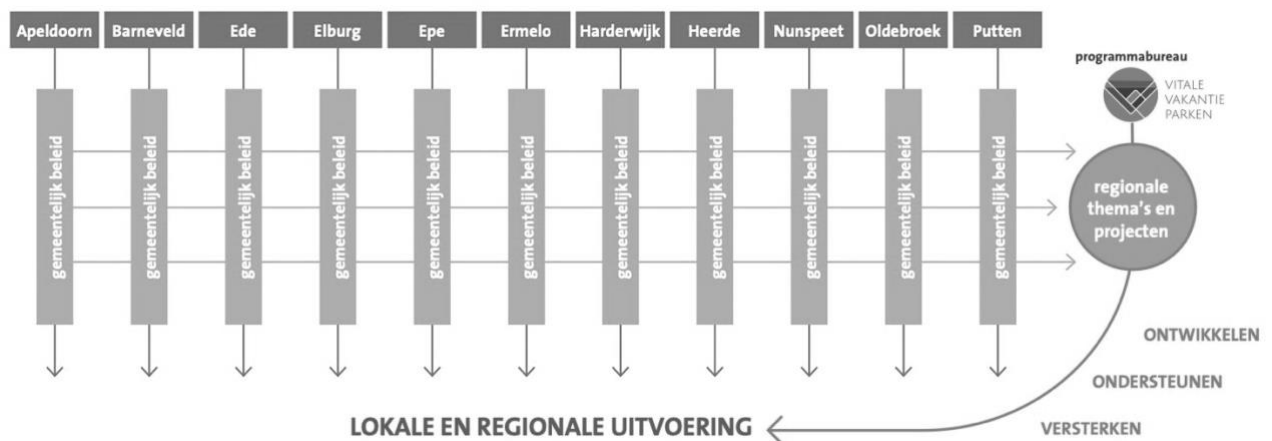
De (voor dit onderzoek) belangrijkste onderdelen van de structuur zijn de stuurgroep, het bestuurlijk coördinatoren overleg en het ambtelijk coördinatoren overleg. De stuurgroep bestaat uit de ambtelijk opdrachtgever van het programma en drie bestuurders (twee uit de regio, één van de provincie) en heeft de regie over de aanpak en heeft de dagelijkse leiding (Verslag 3). Hierbij zijn zij ook de schakel tussen lokaal, regionaal en nationaal (Document 2; Document 8). Een taak die voor de stuurgroep maar ook voor de ambtelijk coördinatoren geldt, is het zorgen van genoeg draagvlak bij de lokale bestuurders (ibid.). Elke gemeente heeft een bestuurlijk coördinator, welke onderdeel uitmaken van het bestuurlijk coördinatoren overleg dat twee keer per jaar bijeenkomt. Zij zijn verantwoordelijk voor de hoofdlijnen van het programma (Document 2; Document 8). Per gemeente is ook één ambtenaar aangewezen



als ambtelijk coördinator. Zij fungeren als eerste aanspreekpunt voor de betreffende gemeente en zorgt voor de lokale uitvoering, bijvoorbeeld door de lokale portefeuillehouder te informeren, relevante ambtelijke disciplines bij de aanpak te betrekken en door interne communicatie te verzorgen (Document 2; Document 8). Het ambtelijk coördinatoren overleg vindt vier keer per jaar plaats, om ontwikkelingen te bespreken en zorg te dragen voor de voortgang van het programmateam (Document 8).

Omdat in elke gemeente wel dezelfde problemen plaatsvinden maar in verschillende mate en ook het aantal parken per gemeente verschilt, zijn zij ieder zelf verantwoordelijk voor de eigen beleidsontwikkeling en uitvoering, waarbij keuzes gemaakt worden die passen bij de lokale situatie (Document 5; Document 8; Document 10). Nieuw lokaal en regionaal beleid moet wel worden afgestemd, en gezamenlijk beleid wordt alleen ontwikkeld wanneer alle partijen dit van meerwaarde vinden (Document 5; Document 10).

Uit de documenten blijkt een bevestiging voor de keuze van het systeemniveau van dit onderzoek: er wordt niet gewerkt aan de revitalisering van de vakantieparken, tenzij dit op gemeentelijk niveau wordt opgepakt.



**Figuur 3.** Visuele weergave van de samenwerking van het programma Vitale Vakantieparken<sup>9</sup>

### 4.3 De samenwerking

Door tijdens het hoofdonderzoek interviews te voeren met verschillende actoren binnen de samenwerking, kan meer praktische duiding gegeven worden aan de verzamelde data van het vooronderzoek. Zo wordt duidelijk hoe de gemeenten de samenwerking in het programma ervaren en waar zij zelf staan in de aanpak van de verslechterde vakantieparken.

<sup>9</sup> Dit figuur is afkomstig uit document 10, het bestuursakkoord 2017-2021

Sinds het begin van het programma is benadrukt dat de gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor het revitaliseren van de vakantieparken, wat heeft geleid tot verschillende aanpakken en tijdspaden per gemeente. Een duidelijk verschil in aanpak is te zien tussen gemeente Putten, waar vroegtijdig werd ingezet op de handhaving, en gemeente Harderwijk, waar is ingezet op de transformatie van vakantiepark naar woonwijk (Respondent 15-18). De verschillen in tijdspad en behaalde resultaten tussen de verschillende gemeenten zijn ook groot. Gemeente Harderwijk geeft aan een minder grote bijdrage te willen gaan leveren in de volgende programmaperiode, omdat zij al ver vooruitlopen op andere gemeenten: “... *dan ben je toch aan het afpellen van wat helpt jou nog?*” (Respondent 15). Andere gemeenten, zoals gemeente Nunspeet, geven aan juist nog ver achter te lopen (Respondent 19-20).

Ondanks de verschillen, ziet elke respondent de regionale samenwerking als een soort kennisuitwisseling, waarbij iedere gemeente kennis probeert te leveren naar aanleiding van hun ervaringen en ook van anderen probeert te leren (Respondent 11-20). Zo kan gemeente Putten veel kennis bijdragen over het handhaven van de parken (Respondent 17). Ook weten de ambtelijk coördinatoren van de gemeenten elkaar te vinden, om ook buiten de vaste overleggen samen te komen en te discussiëren (Respondent 11-12; Respondent 14)

Naast de kennisuitdeling blijkt ook het ‘gezamenlijk sterk staan’ een belangrijke reden om de samenwerking voort te zetten (Respondent 15; Respondent 19). Door Vitale Vakantieparken staan de gemeenten sterker richting Den Haag en kan op nationaal vlak meer bereikt worden, zoals met de Nationale Actie-Agenda waar het programma een belangrijke bijdrage aan heeft geleverd (Document 10).

Het laatste grote voordeel dat de respondenten zien in de samenwerking, zijn de instrumenten die door het programma zijn opgezet: “*Dat kun je niet als gemeente lokaal gaan doen.*” (Respondent 16). De instrumenten kunnen gemakkelijk ingezet worden als hulpmiddel voor de ondernemers, maar helpen hiermee ook de gemeenten die over het algemeen niet de capaciteit hebben om deze hulp zelf aan te bieden. Dit geeft duidelijk de ondersteunende rol van het programma weer.

#### 4.4 Eigenaarschap

Door in dit hoofdstuk in te gaan op het eigenaarschap van de verschillende gemeenten en de invloed van de factoren hierop weer te geven, wordt een antwoord gegeven op de vierde en laatste deelvraag van dit onderzoek: *op welke manier zijn de factoren op eigenaarschap terug te zien bij de samenwerking in het programma Vitale Vakantieparken op de Veluwe?*

Uit zowel de documenten als interviews blijkt dat eigenaarschap een cruciaal punt is in de samenwerking, zowel eigenaarschap van het doel als eigenaarschap van het proces. De gemeenten moeten eigenaar zijn van het vraagstuk en eigenaarschap voelen voor de samenwerking, wil deze *regionaal* succesvol zijn. Het woord ‘regionaal’ wordt hier expres benadrukt: elke respondent uit het hoofdonderzoek gaf aan zichzelf niet verantwoordelijk te voelen voor de gehele regio, maar alleen voor de eigen gemeente (Respondent 10-20). Een gebrek aan eigenaarschap in de regionale samenwerking is onder andere terug te zien in de inzet die ambtenaren hiervoor tonen en de bijdrage die zij leveren: “(...) *dat* [het bijwonen van het ambtelijk coördinatorenoverleg, red.] *is eigenlijk mijn bijdrage aan dit programma. Dus die is vrij minimaal, kan ik zeggen.*” (Respondent 14). Dit betekent echter niet dat ze het belang van de regionale samenwerking niet inzien: “*Ik vind het voortbestaan van dit programma essentieel.*” (Respondent 12), “... *dat red je ook niet alleen als gemeente bijvoorbeeld, dat is mooi dat je dan vanuit een programma dat inderdaad bewerkstelligd krijgt*” (Respondent 15). Ook het waterbedeffect blijkt voor enkele respondenten een belangrijke reden om deel te nemen aan de samenwerking. Zowel het wegtrekken van toeristen als het verspreiden van criminaliteit wordt benoemd. Over de criminaliteit zegt een van de respondenten het volgende:

*“Nee, maar dat is wel het mooie dat je dus in zo een programma werkt, want je je praat dan wel bijvoorbeeld over het feit dat stel dat wij keihard gaan handhaven, heb je ook kans dat al die bewoners dan naar Ermelo gaan of naar Putten bijvoorbeeld. Dus dat waterbed effect.” – Respondent 15*

Het eigenaarschap blijkt dus op te delen in twee lagen: lokaal en regionaal. Het lokale eigenaarschap komt hier overeen met het eigenaarschap van het doel: elke respondent geeft aan dat het revitaliseren van de parken noodzakelijk is en wil zich hier ook voor inzetten. Het regionale eigenaarschap komt juist overeen met het eigenaarschap van het proces: in de regionale samenwerking dienen de gemeenten zich aan bepaalde afspraken te houden en capaciteit te leveren om het proces succesvol te laten zijn en de doelen te kunnen behalen, al wordt hier door geen enkele respondent prioriteit aan gegeven.

Het verschil tussen deze twee lagen, het lokale eigenaarschap (van het vraagstuk) en het regionale eigenaarschap (van de samenwerking), lijkt te komen door een gebrek aan capaciteit, waardoor omwille van tijdgebrek de keuze wordt gemaakt om alle aandacht op de lokale aanpak te richten (Respondent 14; Respondent 15; Respondent 19; Respondent 20).

#### 4.4.1 Politiek

*“Ik denk, de cruciale stap is nu wel om die wethouders ook allemaal mee te nemen in waar zijn wij mee bezig. (...), dus zij kunnen ook natuurlijk richting de gemeenteraad zeggen van, nou, ja, dit is gewoon echt een heel belangrijk thema.” (Respondent 14)*

De invloed van de politieke factor op eigenaarschap wordt in alle interviews opgemerkt (Respondent 11-20). Steun van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders is namelijk bepalend in niet alleen de aandacht, bronnen en capaciteit die aan het vraagstuk worden besteed, maar ook de aanpak die wordt gebruikt voor het revitaliseren van de parken. Zo is, met name aan het begin van de samenwerking, in gemeente Putten veel ingezet op de handhaving van de parken, terwijl in gemeente Harderwijk vooral is ingezet op het transformeren van de vakantieparken naar woonwijken (Respondent 15; Respondent 17).

Wanneer het gemeentebestuur achter de revitalisering van de parken staat, lijken meer successen geboekt te worden. Dit kan omdat de bestuurlijk coördinator (de wethouder met Vitale Vakantieparken in zijn/haar portefeuille, vaak de wethouder Recreatie en Toerisme) zelf veel initiatief neemt, zoals in gemeente Harderwijk en gemeente Ede: *“Hij is er wel echt van overtuigd dat dit nodig is om een toeristisch Ede, nou, beter van kwaliteit te laten zijn.”* (Respondent 11). In gemeente Harderwijk heeft onder andere het initiatief van de vorige wethouder ervoor gezorgd dat de aanpak van het programma in deze gemeente voorloopt op de andere gemeenten (Respondent 15). In deze gemeente is ook de invloed van de gemeenteraad duidelijk terug te zien: er is een politieke partij ontstaan (Harderwijk Anders) welke zich inzette voor de (illegale permanente) bewoners van de vakantieparken in de gemeente. Mede dankzij de invloed van deze partij, welke tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 zelfs de grootste partij is geworden in de gemeente, is meer ingezet op de transformatie van de parken (Respondent 15). Ook in gemeente Ede wordt de mogelijkheid tot transformatie van parken de afgelopen tijd vaker besproken (Respondent 11).

Dit is een duidelijk verschil met de gemeenten waar minder politieke steun en urgentie wordt ervaren door de ambtenaren. Zo wordt in Barneveld gemerkt dat de vakantieparken niet hoog op de agenda staan, maar dat onderwerpen als stikstof de aandacht wegnemen: *“Ja voor vakantieparken moet ik steeds harder mijn best doen om daar, nou ja, om dat ook op de agenda te zetten”* (Respondent 14). De interviewrespondent van deze

gemeente geeft dan ook aan dat er weinig raadvragen worden gesteld over het onderwerp en dat dit niet erg lijkt te leven onder het gemeentebestuur. Dit is terug te zien in de uitvoering: alleen de ambtelijk coördinator is aangewezen om zich tot het revitaliseren van de parken te betrekken, ondanks de vraag voor een uitgebreider team vanuit verschillende afdelingen. De capaciteit wordt hier simpelweg niet beschikbaar voor gesteld (Respondent 14).

De vierjaarlijkse gemeenteverkiezingen die zorgen voor een verandering in de gemeenteraad en het college van B&W, blijken voor de gemeenten een drempel (Respondent 13; Respondent 15; Respondent 19). Het belemmert de continuïteit van de aanpak en zorgt ervoor dat de ambtenaren weer opnieuw moeten beginnen met het informeren en enthousiasmeren van de wethouder welke de vakantieparken in hun portefeuille krijgt. Dit komt onder andere omdat, zoals aangegeven, elke deelnemende gemeente één aangewezen bestuurlijk coördinator heeft. Hoewel deze wethouder de rest van het college wel informeert en andere portefeuilles betreft wanneer nodig, maakt dit het lastig voor het programma Vitale Vakantieparken om alle wethouders te bereiken. Zo bleek ook al uit het vooronderzoek dat dit de integrale aanpak juist kan belemmeren (Respondent 6).

#### 4.4.2 Maatschappelijk

Wanneer in de interviews gevraagd werd naar de mening van burgers en ondernemers over Vitale Vakantieparken, werd over het algemeen terughoudend gereageerd. Ondernemers verschillen vaak, sommigen zijn enthousiast over de mogelijkheden die worden aangeboden en kloppen soms zelfs bij de gemeente aan om te vragen om handhaving, terwijl andere ondernemers liever niet in gesprek gaan (Respondent 11; Respondent 12; Respondent 13; Respondent 15; Respondent 16). Dit maakt het contact met de ondernemers erg belangrijk. In sommige gemeenten wordt dit contact onderhouden door een parkregisseur, wat vaker bekend staat als accountmanager. Deze gaat langs op de parken en is voor de ondernemers het eerste aanspreekpunt bij de gemeente. De meeste gemeenten hebben echter geen aparte ambtenaar aangesteld voor deze rol, vanwege de beperkte capaciteit. Dit houdt in dat de ambtelijk coördinator ook de rol van parkregisseur op zich moet nemen, waardoor het regelmatige contact met de ondernemers eerder wegvalt.

Uit de interviews blijkt dat de mening van burgers vaak niet bekend is, omdat deze hoogstwaarschijnlijk niet op de hoogte zijn van Vitale Vakantieparken en de revitaliseringsaanpak vanuit de gemeente. Een enkele uitzondering is hier gemeente Harderwijk, waar de maatschappelijke invloed duidelijk terug te zien is in het handelen van

de politiek, namelijk in de vorm van de eerdergenoemde politieke partij (Respondent 15). Het tegenbeeld is bijvoorbeeld gemeente Barneveld, waar schreeuwende krantenkoppen over bijvoorbeeld ondermijning op de parken uitblijven en de burgers hier dus geen aandacht aan lijken te geven (Respondent 14).

Over het algemeen valt uit mediaberichten meer informatie op te halen over de mening van burgers. Zo valt op dat de transformatie-aanpak van gemeente Harderwijk positief naar voren komt in de media, met ook berichten waarin wordt gepleit dat andere gemeenten zich ook meer op deze aanpak moeten richten (nieuwsbericht 27). In gemeente Putten kwamen juist veel negatieve berichten naar voren in de media, met veel onvrede over de strenge handhaving die ze daar op de vakantieparken uitvoerden (nieuwsbericht 3; nieuwsbericht 20; nieuwsbericht 25). Inmiddels is de gemeente minder handhavend gaan optreden (Respondent 17).

#### 4.4.3 Ambtelijk

De ambtelijke factor kan in twee delen onderverdeeld worden, de ambtelijke vormgeving en de intrinsieke motivatie van de ambtenaar.

##### *Ambtelijke vormgeving*

De ambtelijke vormgeving betreft onder andere de beschikbaar gestelde capaciteit, het aantal medewerkers dat zich (regelmatig) met Vitale Vakantieparken bezighoudt. In elke gemeente is dit één ambtelijk coördinator, die in sommige gevallen wordt ondersteund door een enkele collega of zelfs een kernteam met verschillende expertises.

De rol van ambtelijk coördinator Vitale Vakantieparken is een ‘extra’ taak, die een ambtenaar uitvoert naast hun dagelijkse werkzaamheden. Hetzelfde geldt voor andere rollen zoals de parkregisseur. Dit benadeelt de uitvoering van het programma: “(...) *eigenlijk kan ik het [Vitale Vakantieparken, red.] er niet bij hebben.*” (Respondent 15), “*En mijn agenda zat al redelijk vol, (...), ik heb daar gewoon minder tijd voor om dat zo op te pakken.*” (Respondent 13). Het blijkt uit de interviews dan ook dat de gemeenten waar in teams wordt samengewerkt aan het revitaliseren van de vakantieparken, meer wordt bereikt (Respondent 11-13; Respondent 16-18). Zij kunnen beter integraal samenwerken en kunnen de expertises van verschillende afdelingen met gemak benutten. Het is dan ook niets voor niets dat andere gemeenten eenzelfde werkstructuur aan willen brengen: “*Ik wil heel graag een kernteam*

*hebben, dus echt gewoon een duidelijk team die zich met vakantieparken in de breedste zin bemoeit.” (Respondent 14).*

Een uitzondering waar veel is bereikt ondanks dat slechts één ambtenaar is aangesteld voor Vitale Vakantieparken, is gemeente Harderwijk. Dit valt echter te verklaren door de politieke en maatschappelijke factor, welke in deze gemeente veel invloed uitoefenen. Daarnaast zijn er, ondanks dat geen vast team is aangesteld, regelmatige contacten met andere afdelingen (Respondent 15).

### *Intrinsieke motivatie*

De intrinsieke motivatie van een ambtenaar brengt in beeld hoe gemotiveerd de ambtenaar uit zichzelf is om wel of niet aan het vraagstuk te werken. Dit kan bijvoorbeeld terug te zien zijn aan de tijd die zij hieraan (willen) besteden of aan het eigen belang dat zij hebben bij het aanpakken van het vraagstuk. Zo kan iemand zich geroepen voelen om de slechte parken te revitaliseren (Respondent 11) of zelf een aantrekkelijke gemeente wil creëren voor de toerist (Respondent 14).

Over het algemeen zijn de respondenten enthousiast over hun werkzaamheden en zijn ze geïnteresseerd in het onderwerp. Zo is een van de respondenten in hun functie terechtgekomen door te reageren op een vacature waarin expliciet werd benadrukt dat het revitaliseren van de parken in het takenpakket zat (Respondent 12). Het tegenbeeld komt tijdens de interviews ook naar voren, wanneer een van de respondenten aangeeft juist niet aan het project te willen werken (Respondent 15).

## 5. Resultatenanalyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten, zoals weergegeven in hoofdstuk 4, geanalyseerd aan de hand van de theorie en het conceptueel model zoals opgesteld in hoofdstuk 2.

## 5.1 De samenwerking

Elke respondent heeft de complexiteit van het vraagstuk benadrukt. Wanneer een gemeente inzet op de handhaving van de parken worden de problemen misschien wel weggehaald van de betreffende locatie, maar deze komen op dezelfde plek of elders weer terug wanneer niet adequaat gehandeld wordt. Het is namelijk ook een ruimtelijke en sociale kwestie, waar verschillende gemeenteafdelingen bij betrokken moeten worden. Daarnaast geven de respondenten aan dat hun gemeente individueel niet beschikt over de benodigde bronnen en capaciteit, om in deze situaties adequaat te kunnen handelen (Emerson & Gerlak, 2014; Silvia, 2018).

De respondenten zien dat deze complexiteit vraagt om een integrale aanpak met verschillende actoren, welke in de praktijk wordt vormgegeven via het programma Vitale Vakantieparken op de Veluwe. Het programma zelf geeft aan te werken via een ‘losse netwerksamenwerking’, wat in de literatuur wordt geduid als een *governance network*, waar de actoren kennis en expertise met elkaar delen om met de complexiteit om te gaan (Ansell & Gash, 2007; Buuren et al, 2012; Klijn & Koppenjan, 2015). Hierbij is duidelijk een open systeem herkenbaar: de verschillende gemeenten, welke individueel als systeem gezien kunnen worden, interacteren met elkaar (Cilliers, 2001). Het is een vrijwillige - maar niet vrijblijvende - samenwerking, waarbij de gemeenten zelf verantwoordelijk zijn (Emerson & Gerlak, 2014). Hiermee wordt veel ingespeeld op de zelforganisatie van de actoren, waarbij zij zelf kunnen bepalen in hun handelen (Gerrits, 2012). Dit vraagt echter ook om voldoende eigenaarschap van de deelnemende gemeenten om zo veel mogelijk capaciteit in te zetten om daadwerkelijk gezamenlijk het probleem op te lossen.

De casus van Vitale Vakantieparken op de Veluwe blijkt dan ook een geschikt voorbeeld van een complexe samenwerking, met kenmerken die overeenkomen met de literatuur.

## 5.2 Eigenaarschap

Het belang van eigenaarschap en inzet van elke actor, wordt in de literatuur benadrukt door middel van de *tragedy of the commons* en het waterbedeffect, waar sprake van is bij de Veluwse vakantieparken. Hoewel het waterbedeffect vaak wordt toegepast op concepten als criminaliteit, is dit niet de enige uitingsvorm die het effect aanneemt in de Gelderse regio (Hardin, 1986; Ostrom, 1990). Uit de resultaten is gebleken dat het grootste probleem van het waterbedeffect is, dat de toeristen weg zullen trekken wanneer een gemeente achterloopt op



het revitaliseren van de parken. Zo gaf gemeente Nunspeet bijvoorbeeld aan achter te lopen met het revitaliseren, wat kan betekenen dat de toeristen eerder een vakantie zullen boeken in een gemeente waar meer vitale vakantieparken zijn: voor hen maakt de precieze locatie immers niet uit, zolang hun vakantie maar wordt geboekt op de Veluwe. Dit benadrukt het belang van eigenaarschap en inzet in de samenwerking, om te voorkomen dat de eigen gemeente achter begint te raken en gezamenlijk een ‘mooi toeristisch product’ te kunnen leveren, zoals het in de interviews werd genoemd (Respondent 11). Ondanks dit richtte elke respondent zich op de eigen gemeente wanneer werd gevraagd naar het doel dat zij voor ogen hebben, in plaats van dat zij ook de andere Veluwse gemeenten in de samenwerking meenamen. Dit is gelijk erg vertellend voor het verschil tussen eigenaarschap van het doel en eigenaarschap van het proces (Ansell & Gash, 2007; Reichers, 1985). De respondenten lijken zich namelijk erg te vinden in het doel van de samenwerking en uit de resultaten blijkt dat zij hier eigenaarschap in hebben: ze zien het probleem in, willen dit graag oplossen en zetten zich hier ook voor in (Locke, 1988). Eigenaarschap van het proces blijft echter vaak weg: niet iedereen is aanwezig bij de vaste overleggen en ook niet iedereen wordt in dezelfde mate betrokken, wat juist als nodig wordt geacht in de integrale samenwerking.

Het gebrek aan eigenaarschap van het proces roept vragen op: waar ligt dit aan, wanneer iedereen het probleem juist zo goed inziet?

### 5.2.1 Politiek

Om antwoord te kunnen geven op de vraag waar het gebrek aan eigenaarschap van afhankelijk is, wordt allereerst de politieke factor behandeld. Dit is de schakelfactor tussen het maatschappelijke en ambtelijke, zoals uitgewerkt in zowel de systeemafbakening als in het conceptueel model. De politiek wordt immers aangestuurd door de wil van de maatschappij en bepaalt vervolgens zaken als de capaciteit en financiële middelen die beschikbaar worden gesteld voor het ambtelijk apparaat om aan een bepaald vraagstuk te werken (Fox, Balarajan, Cheng & Reich, 2015).

In de interviews is de schakelrol van de politiek duidelijk naar voren gekomen. ‘Het politieke spel’ is bepalend voor de inzet die een gemeente kan brengen in het programma Vitale Vakantieparken. Hiermee kunnen ze positieve invloed uitoefenen op beide vormen van eigenaarschap, door het doel in te zien en het programma urgentie te geven, of juist negatieve invloed, door het vraagstuk af te doen als minder belangrijk, wat zich uiteindelijk uit in de mate van eigenaarschap van het proces.

Het eigenaarschap van het doel bleek in elke gemeente wel aanwezig te zijn bij het gemeentebestuur, al gaven enkele respondenten aan dat het minder urgentie had dan andere problemen, zoals bijvoorbeeld het stikstofvraagstuk (Reichers, 1985; Bronstein, 2003). Dit was een gemeente waar slechts één ambtenaar is aangesteld om aan het programma te werken, wat laat blijken dat het eigenaarschap van het doel hier inderdaad van invloed is op het ambtelijk apparaat. Gemeenten waar juist meer eigenaarschap van het doel werd getoond door het gemeentebestuur, hebben vaker een volledig team dat zich bezighoudt met het vraagstuk en lopen voor op andere gemeenten.

Het eigenaarschap van het proces blijkt bij alle gemeentebesturen weg te blijven (Ansell & Gash, 2007). De verklaring die hiervoor wordt gegeven is dat het gemeentebestuur zich moet kunnen verantwoorden tegenover de burgers van hun gemeente: ze moeten aan kunnen tonen wat zij *lokaal* doen, wat het programma kan betekenen voor de eigen gemeente. Wanneer de regionale inzet niet gelijk resultaten geeft voor de eigen gemeente, is het niet te verantwoorden dat hier capaciteit aan wordt besteed.

### 5.2.2 Maatschappelijk

In zowel het eigenaarschap van het doel als het eigenaarschap van het proces van de gemeentebesturen, is de maatschappelijke invloed duidelijk terug te zien (Pierre, 1995). Bij het eigenaarschap van het doel is de invloed terug te zien in niet alleen de urgentie die het vraagstuk krijgt, maar ook de aanpak die wordt gekozen. Daar waar de burgers van een gemeente vroegen om een andere aanpak, werd deze vervolgens aangepast. Zoals al in hoofdstuk 5.2.1 omschreven is de maatschappij ook van invloed op het eigenaarschap van het proces van de gemeentebesturen, omdat aan hen verantwoording afgelegd moet worden over de gekozen strategieën van de gemeente.

Wat opvallend is, is dat de mening van de maatschappij voor veel van de respondenten niet duidelijk is. Dit suggereert dat de ondernemers en bewoners van de gemeente niet altijd even goed op de hoogte zijn van de aanpak. Dit is een gemiste kans, gezien de invloed die zij uit kunnen oefenen op de politiek (Pierre, 1995). Deze invloed is dan ook in slechts enkele gevallen terug te zien, met gemeente Harderwijk als grootste voorbeeld.

### 5.2.3 Ambtelijk

De rol van het ambtelijk apparaat oefent via zowel de vormgeving als de intrinsieke motivatie van medewerkers invloed uit op het eigenaarschap. De maatschappelijke en politieke factor worden hier verwezenlijkt in de capaciteit die beschikbaar wordt gesteld en de ambtenaren die hiervoor aangesteld worden.

De ambtelijke vormgeving is dan ook erg bepalend voor de resultaten die behaald worden en de inbreng die een gemeente levert aan het programma. Aan de hand van de beschikbare capaciteit wordt namelijk de keuze gemaakt om de focus meer lokaal of regionaal te leggen (Kaufman, Kraay & Mastruzzi, 2011). In de gemeenten met te weinig beschikbare capaciteit, lijkt een gebrek te zijn aan zowel eigenaarschap van het doel te zijn, als eigenaarschap van het proces (Reichers, 1985; Bronstein, 2003; Ansell & Gash, 2007). Dit komt onder andere omdat de gemeenten moeite blijken te hebben met de positionering van de vakantieparkenproblematiek: hoort het bij recreatie en toerisme, bij ruimtelijke ontwikkeling, of bij handhaving? Het antwoord is natuurlijk dat het onder alle drie deze categorieën valt en eigenlijk zelfs nog meer. Dit vraagt dus om goede, regelmatige communicatie tussen de verschillende afdelingen, wat niet voldoende aanwezig is bij de gemeenten zonder kernteam (Ansell & Gash, 2007; Emerson & Gerlak, 2014). Door de capaciteit beschikbaar te stellen om deze samenwerkingen binnen de gemeenteafdelingen te versterken en meer expertises te betrekken, kan meer eigenaarschap gecreëerd worden. Dit zorgt ervoor dat het probleem niet alleen binnen de gemeente zelf adequater aangepakt zal worden (eigenaarschap van het doel), maar ook dat regionaal meer inzet wordt getoond (eigenaarschap van het proces).

De intrinsieke motivatie van ambtenaren kan teruggezien worden in zowel hun gevoel van eigenaarschap van het doel, als eigenaarschap van het proces. Dit is echter niet direct terug te zien in het handelen van de gemeente: een enkele ambtenaar kan niet bepalen hoeveel tijd ergens aan wordt besteed en of andere collega's frequent worden betrokken, zonder hier toestemming voor te krijgen. Een van de respondenten gaf aan erg enthousiast te zijn over de werkzaamheden en had dan ook gevraagd om meer capaciteit om een kernteam aan te stellen (Olatokun & Nwafor, 2012). De intrinsieke motivatie van een individuele ambtenaar lijkt dan ook vooral invloed uit te oefenen op de politiek, welke vervolgens de ambtelijke vormgeving kan veranderen.

## 6. Over de (gemeente)grens

*“Je moet een case omarmen, Je moet hardlopen voor iets.” - Respondent 12*

## 6.1 Conclusie

Het doel van deze thesis is om meer inzicht te geven in de rol van eigenaarschap in complexe samenwerkingen. In de literatuur wordt namelijk wel veel geschreven over complexe samenwerkingen, maar is het gevoel van eigenaarschap hierin nog niet altijd expliciet.

Daarom is, aan de hand van de casus van Vitale Vakantieparken op de Veluwe, onderzoek gedaan naar eigenaarschap in intergemeentelijke samenwerkingen en de factoren die daarop van invloed zijn. Hiermee wordt getracht om inzichten te bieden voor de opzet en uitvoering van regionale samenwerkingsprogramma's.

Om het onderzoeksdoel te bereiken zijn hoofd- en deelvragen opgesteld. De deelvragen vormen hier de basis voor zowel de theorie als empirie, aan de hand waarvan de hoofdvraag beantwoord kan worden. De hoofdvraag luidt als volgt: *welke factoren zijn van invloed op het eigenaarschap van de gemeenten in complexe intergemeentelijke samenwerkingen (zoals Vitale Vakantieparken op de Veluwe), en op welke manier?*

Vanuit de theorie wordt geconstateerd dat complexiteit om samenwerking vraagt, waarin expertise, kennis en capaciteiten worden gedeeld om gezamenlijk tot een doel te komen. Eigenaarschap is hier een wezenlijk onderdeel van: wanneer de actoren in de samenwerking geen eigenaarschap voelen, zullen zij minder inzet tonen. De mate van eigenaarschap kan bepaald worden door drie factoren: de maatschappij, de politiek en het ambtelijk apparaat, zoals weergegeven in het conceptueel model (hoofdstuk 2.3).

Tijdens het vooronderzoek is de casus van Vitale Vakantieparken op de Veluwe verder uitgewerkt, door het netwerk in beeld te brengen aan de hand van een documentenanalyse en verkennende interviews. Dit heeft een basis geboden voor de verdiepende interviews, waarin meer is ingegaan op het gevoel van eigenaarschap van de gemeenten.

Uit de verdiepende interviews blijkt dat hoewel elke gemeente het nut en de waarde van het regionale programma inziet, de mate van eigenaarschap hierin verschilt. Om erachter te komen hoe dit komt, is gevraagd naar de verschillende factoren. De gemeenten gaven aan dat vooral de politieke factor een grote invloed uitoefent op hun mogelijkheid als ambtenaar om capaciteit in te zetten. Uit de analyse is echter gebleken dat een groot probleem ligt bij de maatschappelijke factor, het 'begin' van het conceptueel model. Het zicht op de mening van burgers en een deel van de ondernemers ontbreekt, waarbij komt dat deze waarschijnlijk niet goed op de hoogte zijn over de problematiek en de aanpak van de gemeenten. Het enkele

geval waar wel duidelijk is hoe de maatschappij over het vraagstuk en de aanpak denkt, is dan ook meer succes geboekt dan in andere gemeenten.

Concluderend kan aan de hand van de bevindingen van dit onderzoek aangetoond worden dat drie factoren van invloed zijn op het eigenaarschap van gemeenten: de maatschappij, de politiek en de ambtenarij, waarbij vooral de samenhang tussen deze drie factoren belangrijk blijkt. Het begint namelijk bij de maatschappij: wanneer hier geen aandacht is voor een bepaald vraagstuk, zal dit minder snel prioriteit krijgen op de politieke agenda. Door een gebrek aan prioriteit zal het gemeentebestuur minder capaciteit aanstellen binnen het ambtelijk apparaat. De eerste stap om eigenaarschap van het doel en eigenaarschap van het proces dus te realiseren, is door dit in de maatschappij onder de aandacht te brengen. Voor intergemeentelijke samenwerkingen leert dit ons dat op de factoren ingespeeld kan worden om het gevoel van eigenaarschap te vergroten, maar dat dit alleen kan wanneer deze in samenhang worden gezien.

## 6.2 Discussie

In dit onderzoek is het belang van eigenaarschap in complexe samenwerkingen benadrukt en aan de hand van een casus weergegeven hoe hierop ingespeeld kan worden. Dit brengt nieuwe inzichten voor zowel de praktijk als voor de wetenschappelijke literatuur.

Er is zowel een vooronderzoek als een hoofdonderzoek uitgevoerd, waarbij gebruik is gemaakt van in totaal 20 interviewrespondenten, 29 documenten en 31 nieuwsberichten. Hieruit is gebleken dat de factoren die in het conceptueel model zijn weergegeven wel degelijk een invloed uitoefenen, maar dat de samenhang hiervan een grotere rol speelt dan gedacht. Volgens het conceptueel werkte de invloeden namelijk redelijk trapsgewijs: van maatschappelijk, naar politiek, naar ambtelijk, naar het gevoel van eigenaarschap van het proces en doel. In de interviews werd echter duidelijk dat elke factor ook individueel invloed uitoefent op het eigenaarschap van een gemeente.

Daarnaast wordt in de literatuur een onderscheid gemaakt tussen eigenaarschap van het doel en eigenaarschap van het proces, maar wordt zelden in een onderzoek beide vormen onderzocht (Reichers, 1985; Hollenbeck & Klein, 1987; Locke, Latham & Erez, 1988; Bruner, 1991; Bronstein, 2003; Ansell & Gash, 2007). Deze thesis brengt hierbij een belangrijk inzicht: het ene is het ander niet, en het is juist belangrijk om beide mee te nemen. Dit heeft ervoor gezorgd dat het verschil tussen lokale en regionale inzet van de gemeenten goed vergeleken kon worden.

Bij het onderzoek moet wel rekening gehouden worden met enkele mogelijke beperkingen. Een eerste beperking is ontstaan door de keuze voor een casestudy. Dit zorgt ervoor dat het resultaat van dit onderzoek niet één op één generaliseerbaar is voor andere contexten, waardoor de externe validiteit beperkt wordt. Echter hoeft dit niet per se een nadeel te zijn: omdat de casus verder wordt uitgewerkt in het resultatenhoofdstuk, kunnen lezers zelf bepalen in hoeverre hun context hierop aansluit en de overweging maken om de resultaten mee te nemen.

Een andere mogelijke beperking is de groep respondenten. Voor dit onderzoek zijn alleen ambtenaren geïnterviewd. Dit is een bewuste keuze geweest, omdat de vorming van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders nog niet in elke gemeente rond was, vanwege de gemeenteverkiezingen van 2022. Dit heeft er wel voor gezorgd dat de resultaten van de maatschappelijke en politieke factor afhankelijk zijn van de percepties van de ambtenaren. Om toch nog een breder beeld te krijgen over de mening van ondernemers en burgers, is wel gebruik gemaakt van nieuwsartikelen en is tijdens een werkbezoek gesproken met twee ondernemers. Mogelijk zorgt dit ervoor dat de resultaten veranderen wanneer een bredere groep van respondenten wordt geïnterviewd.

### 6.2.1 Aanbevelingen

Voor een vervolgonderzoek wordt, in lijn met bovenstaande beperkingen van het onderzoek, aanbevolen om in vervolgstudies naar dit onderwerp een bredere groep respondenten te spreken. Dit zorgt voor meer verschillende perspectieven en brengt de samenhang tussen de factoren beter in beeld.

Ook bleek het onderzoek uitgevoerd te worden tijdens een lastige periode: respondenten konden niet altijd goed reageren op vragen over de politieke factor, vanwege de wisseling in wethouders die daar op het moment van interviewen plaatsvond of pas net was doorgevoerd naar aanleiding van de gemeenteverkiezingen. Daarom wordt aanbevolen om, voor de politieke factor, vervolgonderzoeken uit te voeren wanneer wethouders zijn aangewezen.

Voor de praktijk wordt aan de hand van de conclusie aanbevolen om alle drie de factoren in acht te nemen wanneer wordt getracht om het gevoel van eigenaarschap te vergroten. Voor de maatschappelijke factor houdt dit in dat bewoners en ondernemers van een gemeente meegenomen moeten worden in het vraagstuk en ingelicht moeten worden over de werking en het nut van intergemeentelijke samenwerkingen. Om op de politieke factor in

te werken, kunnen programmabureaus langs de gemeenteraden en colleges van deelnemende gemeenten, waarbij niet alleen het belang van de samenwerking wordt benadrukt en ook de mening van de maatschappij hierover, maar ook het belang van interne samenwerking tussen verschillende gemeenteafdelingen. Belangrijk hierbij is dat alle wethouders worden aangesproken, niet alleen de voor het onderwerp aangestelde wethouder (zoals de bestuurlijk coördinator in de casus van Vitale Vakantieparken). Voor de ambtelijke factor is het belangrijk om te weten dat een programmabureau niet veel invloed zal hebben op de ambtelijke vormgeving en capaciteit die wordt ingezet (dit loopt via de politieke factor), maar wel kunnen de individuele ambtenaren geïnformeerd en geënthousiasmeerd worden over de samenwerking, om meer op de intrinsieke motivatie in te spelen. Daarbij komt vervolgens ook dat de ambtenaren, wanneer zij graag aan de samenwerking willen meewerken, om meer capaciteit kunnen vragen bij het gemeentebestuur.

## Referentielijst

Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of*



- Public Administration Research and Theory*, Volume 18, Issue 4, October 2008, Pages 543–571, <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ansell, C. (2012). Collaborative governance. In *The Oxford handbook of governance*, 498-511. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0035>
- Babbie, E. (2013). *The practice of Social Research*. Wadworth, United Kingdom: Cengage Learning.
- Bernasco, W., Elffers, H., & Bruinsma, G. (2006). Het waterbedeffect: Ruimtelijke neveneffecten van plaatsgebonden maatregelen tegen criminaliteit. *Tijdschrift Voor Criminologie*, 49(3), 2. <https://www.proquest.com/scholarly-journals/het-waterbedeffect-ruimtelijke-neveneffecten-van/docview/882788723/se-2?accountid=13598>
- Boeije, H. R. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. Meppel: Boom Koninklijke Uitgevers.
- Braithwaite, J., Churrua, K., Long, J.C., Ellis, L.A. & Herkes, J. (2018). When complexity science meets implementation science: a theoretical and empirical analysis of systems change. *BMC Med* 16, 63. <https://doi.org/10.1186/s12916-018-1057-z>
- Bronstein, L. R. (2003). A model for interdisciplinary collaboration. *Social work*, 48(3), 297-306
- Bruner, C. (1991). *Thinking collaboratively: Ten questions and answers to help policy makers improve children's services*. Washington, DC: Education and Human Services Consortium
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Buuren, A., Boons, F., & Teisman, G. (201). Collaborative problem solving in a complex governance system: Amsterdam airport schiphol and the challenge to break path dependency. *Systems Research and Behavioral Science*, 29(2), 116-130.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). *Inwoners per gemeente*. Verkregen van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). *Bodemgebruik, wijk- en buurtcijfers 2017*. [Dataset]. Verkregen van <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85217NED/table?ts=1659606926432>
- Cilliers, P. (2001). Boundaries, hierarchies and networks in complex systems. *International Journal of Innovation Management*, 5(2), 135-148. <https://doi.org/10.1142/S1363919601000312>
- Creswell, J.W., & Poth, C.N. (2017). *Qualitative inquiry and research design: Choosing*

- among five approaches. Sage publications.
- Dings, M. (2015). *Tussen tent en villa: het vakantiepark in Nederland 1920-nu*.
- EenVandaag (2022). *Witwassen niet enige vorm van criminaliteit op vakantieparken: 'We zien daar heel veel vormen van ondermijning'*. Verkregen van <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/witwassen-niet-enige-vorm-van-criminaliteit-op-vakantieparken-we-zien-daar-heel-veel-vormen-van-ondermijning/>
- Emerson, K., & Gerlak, A. K. (2014). Adaptation in collaborative governance regimes. *Environmental management*, 54(4), 768-781.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Fox, A.M., Balarajan, Y., Cheng, C. & Reich, M.R. (2015). Measuring political commitment and opportunities to advance food and nutrition security: piloting a rapid assessment tool, *Health Policy and Planning*, Volume 30, Issue 5, June 2015, Pages 566–578, <https://doi.org/10.1093/heapol/czu035>
- Gargan, J. J. (1981). Consideration of local government capacity. *Public administration review*, 41(6), 649-658.
- Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds*. Emergent Publications.
- Grobman, G. M. (2005). Complexity theory: A new way to look at organizational change. *Public Administration Quarterly*, 350-382.
- Hartman, P. (2017). Provincie wil verpauperde vakantieparken op de Veluwe aanpakken. *De Stentor*. Verkregen van <https://www.destentor.nl/apeldoorn/provincie-wil-verpauperde-vakantieparken-op-de-veluwe-aanpakken~adf38384/>
- Hollenbeck, J. R., & Klein, H. J. (1987). Goal commitment and the goal-setting process: Problems, prospects, and proposals for future research. *Journal of Applied Psychology*, 72(2), 212–220. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.72.2.212>
- Imperial, M. T., Johnston, E., Pruett-Jones, M., Leong, K., & Thomsen, J. (2016). Sustaining the useful life of network governance: life cycles and developmental challenges. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 14(3), 135-144.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(2), 220-246. doi:10.1017/S1876404511200046
- Klein, H. J., Wesson, M. J., Hollenbeck, J. R., & Alge, B. J. (1999). Goal commitment and the goal-setting process: conceptual clarification and empirical synthesis. *Journal of applied psychology*, 84(6), 885.

- Klijin, E. H. (2008). Complexity theory and public administration: What's new? Key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration research. *Public Management Review*, 10(3), 299–317.
- Klijin, E. H., & Koppenjan, J. (2015). *Governance networks in the public sector*. Routledge.
- Kooijmans, W. (24 september 2018). Puttenaar start landelijke vereniging tegen aanpak permanente bewoning. *DePuttenaar.nl*. Verkregen van <https://www.deputtenaar.nl/lokaal/lokaal/118085/puttenaar-start-landelijke-vereniging-tegen-aanpak-permanente-bewoning-490015>
- Lansing, J. S. (2003). Complex adaptive systems. *Annual Review of Anthropology*, 32, 183-204. <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.32.061002.093440>
- Locke, E. A., Latham, G. P., & Erez, M. (1988). The determinants of goal commitment. *Academy of management review*, 13(1), 23-39.
- Mattessich, P. W., & Monsey, B. R. (1992). *Collaboration: what makes it work. A review of research literature on factors influencing successful collaboration*. Amherst H. Wilder Foundation, 919 Lafond, St. Paul, MN 55104.
- McCourt, W. (2003). Political commitment to reform: Civil service reform in Swaziland. *World Development*, 31(6), 1015-1031.
- Meadows, D.H. (2008). The basics. In *Thinking in systems: a primer* (p. 11-34)
- Mensah, I. K. (2019). Impact of government capacity and E-government performance on the adoption of E-Government services. *International Journal of Public Administration*. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1628059>
- Mulder, V. (2019). *Deze ontruimde camping was een paradijselijk broeinest van ellende*. Verkregen van <https://decorrespondent.nl/10464/deze-ontruimde-camping-was-een-paradijselijk-broeinest-van-ellende/429107712-8fea9c60>
- NOS (2022). 'Criminelen gebruiken vakantiepark voor grootschalig witwassen'. Verkregen van <https://nos.nl/artikel/2432477-criminelen-gebruiken-vakantiepark-voor-grootschalig-witwassen>
- van Ostaijen, M.M.A.C. (2014). Populisme als uitdaging. *Idee. Tijdschrift van het Wetenschappelijk Bureau van D66*, 1, 1–4
- Olatokun, W., & Nwafor, C. I. (2012). The effect of extrinsic and intrinsic motivation on knowledge sharing intentions of civil servants in Ebonyi State, Nigeria. *Information Development*, 28(3), 216-234.
- Omroep Gelderland (2014). *De toekomst van het vakantiepark*. Verkregen van <https://www.gld.nl/nieuws/2056042/de-toekomst-van-het-vakantiepark>

- Pierre, J. (1995). *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*. Aldershot: Edward Elgar.
- Poli, R. (2013). A Note on the Difference Between Complicated and Complex Social Systems. *CADMUS*, 2(1), 142–147
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252.
- Reichers, A. E. (1985). A Review and Reconceptualization of Organizational Commitment. *The Academy of Management Review*, 10(3), 465–476. <https://doi.org/10.2307/258128>
- Salehi, M., Sima, H. H., & Fahimi, M. A. (2022). The Relationship between Organizational Justice and Auditors' Professional Skepticism with the Moderating Role of Organizational Commitment and Identity. *Current Psychology*, 41(4), 1984+. <https://link.gale.com/apps/doc/A699251811/ITOF?u=erasmus&sid=bookmark-ITOF&xid=b6b7fafc>
- Schmidt, L., Sjöström, J., & Antonsson, A. B. (2017). Is ownership the decisive factor in collaborations between occupational health services and client companies?. *Work*, 56(2), 309-318.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration*, 87(2), 234-258.
- Toonen, A. & Petraeus, B. (8 mei 2018). Vakantieparken Veluwe vechten tegen de verloedering. *NRC Handelsblad*. Verkregen van <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/05/08/vakantieparken-veluwe-vechten-tegen-de-verloedering-a1602173>
- Vitalevakantieparken.nl (z.d.). *Programma Vitale Vakantieparken*. Verkregen van <https://www.vitalevakantieparken.nl/programma/>
- VNG. (2022). Permanente bewoning: Vitaal of verloederd. *VNG Magazine*, 7. Verkregen van <https://vng.nl/artikelen/permanente-bewoning-vitaal-of-verloederd>
- Wright, P. M., & Kacmar, K. M. (1994). Goal specificity as a determinant of goal commitment and goal change. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 59(2), 242-260.

## Bijlagen

### Bijlage 1: gespreksleidraad

Concept	Dimensies	Vragen
Introductie	Voorstellen en praktische zaken	Zelf voorstellen, nogmaals benoemen dat het interview opgenomen wordt (en dat hier toestemming voor is gegeven), anonimiteit

		benadrukken, antwoord geven is niet verplicht
	Voorstelvragen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wilt u uzelf even voorstellen?</li> <li>2. Bij welke gemeente werkt u en in welke uw functie?</li> <li>3. Hoe lang werkt u hier al?</li> </ol>
De intergemeentelijke samenwerking		<ol style="list-style-type: none"> <li>4. In hoeverre is uw gemeente betrokken bij Vitale Vakantieparken? En wat is uw rol hierin?</li> <li>5. Wat vindt u van het programma? Hoe lang bent u al bij het programma betrokken?</li> <li>6. Van welke partijen bent u afhankelijk om uw doelen te bereiken?</li> <li>7. Wat gaat goed in het programma en wat juist niet?</li> <li>8. Wat is een cruciale stap om het programma verder te brengen? En wie zou die stap moeten nemen?</li> </ol>
Commitment	Commitment aan het doel	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. Hoe vaak bent u bezig met het programma?</li> <li>10. Wordt er, naar uw mening, genoeg geld beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het programma?</li> <li>11. Wat is volgens u het probleem dat het programma aanpakt?</li> <li>12. Wat hebben jullie als gemeente tot nu toe bereikt in het programma?</li> </ol>
	Commitment aan het proces	<ol style="list-style-type: none"> <li>13. Heeft u vertrouwen in het programma?</li> </ol>

		14. Voelt u zich verantwoordelijk voor de gehele regio?
Factoren	<i>Politiek</i>	15. Aan wie leg je binnen de gemeente verantwoording af? 16. Is er politieke steun voor het programma? 17. Hoeveel urgentie heeft het programma?
	<i>Maatschappelijk</i>	18. Wat krijgt u mee van burgers en ondernemers over het programma? 19. Hoe denken zij over het programma? 20. Hoe actief reageren de ondernemers op acties?
	<i>Ambtelijk</i>	21. Welke afdelingen zijn binnen de gemeente allemaal betrokken bij VVP? 22. Heeft u hier goed contact mee? 23. Waar liggen uw prioriteiten? 24. Wat vindt u zelf belangrijk aan het programma?
Afsluiting		Bedanken voor deelname aan het onderzoek. Nogmaals anonimiteit en de waarborging van privacy benadrukken.

## Bijlage 2: overzicht respondenten voor empirische datavoorziening

<b>Respondent</b>	<b>Werkplek</b>	<b>Functie respondent</b>
Respondent 1	Programma Vitale Vakantieparken	Programmamanager
Respondent 2	Programma Vitale Vakantieparken	Programmasecretaris en projectleider
Respondent 3	Bureau Dinges	Architectuurhistorica

Respondent 4	Ontwikkelmaatschappij Vitale Vakantieparken	Directeur OMVV
Respondent 5	Programma Vitale Vakantieparken	Projectleider Kwaliteitsteam Vitale Vakantieparken
Respondent 6	Provincie Gelderland	Projectleider Ariadne
Respondent 7	Gemeente Oldebroek	Ambtelijk coördinator Vitale Vakantieparken Oldebroek
Respondent 8	Gemeente Apeldoorn	Ambtelijk coördinator Vitale Vakantieparken Apeldoorn
Respondent 9	Provincie Gelderland	Gedeputeerde van provincie Gelderland
Respondent 10	Provincie Gelderland	Ambtelijk coördinator Vitale Vakantieparken provincie Gelderland
Respondent 11	Gemeente Ede	Beleidsregisseur recreatie en toerisme
Respondent 12	Gemeente Ede	Juridisch adviseur afdeling ruimtelijke ontwikkeling, binnen programma toerisme en recreatie
Respondent 13	Gemeente Ede	Accountmanager/adviseur Recreatie & Toerisme
Respondent 14	Gemeente Barneveld	Adviseur omgevingsbeleid
Respondent 15	Gemeente Harderwijk	Projectleider Vitale Vakantieparken/Strategisch adviseur vastgoed en grondzaken
Respondent 16	Gemeente Putten	Gemeentesecretaris
Respondent 17	Gemeente Putten	Juridisch beleidsmedewerker
Respondent 18	Gemeente Putten	Extern ingehuurd ambtelijk coördinator Vitale Vakantieparken
Respondent 19	Gemeente Nunspeet	Projectleider Vitale Vakantieparken, Team Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting



Respondent 20	Gemeente Nunspeet	Beleidsmedewerker Toerisme en Recreatie, Team Samenleving
---------------	-------------------	---

Bijlage 3: overzicht documenten voor empirische datavoorziening

<b>Document</b>	<b>Naam</b>
Document 1	Integrale aanpak verblijfsrecreatie Noord Veluwe: <i>Eerste contouren van plan en aanpak</i> (2012)
Document 2	Organisatie Vitale Vakantieparken <i>concept 260613</i> (2013)
Document 3	Schema programma Vitale Vakantieparken Noord Veluwe, 2013-2017
Document 4	PowerPoint activiteiten en stand van zaken (11 september 2014)

Document 5	12 punten plan Vitale Vakantieparken (2014-2015)
Document 6	De Parkenaanpak Noord Veluwe: Innoveren en Transformeren (concept augustus 2015)
Document 7	Doelen inspanningen schema
Document 8	Vitale Vakantieparken – Bestuursakkoord 2017-2021
Document 9	Samenwerkingsovereenkomst Hosting Vitale Vakantieparken (ondertekend 20-1-2020)
Document 10	Programmaplan Vitale Vakantieparken 2019-2022
Verslag 1	Bestuurlijk Overleg 12-12-12
Verslag 2	Stuurgroep Vitale Vakantieparken (2019, 4 maart)
Verslag 3	Verslag Bestuurlijk overleg Vitale Vakantieparken Veluwe (2019, 27 maart)
Verslag 4	Stuurgroep Vitale Vakantieparken Veluwe (2019, 11 april)
Verslag 5	Stuurgroep Vitale Vakantieparken – Verslag overleg woensdag 19 juni 2019
Verslag 6	Verslag Partneroverleg Vitale Vakantieparken Veluwe maandag 24 juni 2019
Verslag 7	Stuurgroep Vitale Vakantieparken – Verslag overleg donderdag 5 september 2019
Verslag 8	Verslag Partneroverleg Vitale Vakantieparken Veluwe donderdag 5 december 2019
Verslag 9	Stuurgroep Vitale Vakantieparken Veluwe – CONCEPT Verslag maandag 20 januari 2020
Verslag 10	Stuurgroep Vitale Vakantieparken – CONCEPT Verslag overleg donderdag 23 april 2020
Verslag 11	Verslag extra Partneroverleg Vitale Vakantieparken Veluwe inzake Regiodeal dinsdag 23 juni 2020
Verslag 12	Stuurgroep Vitale Vakantieparken – CONCEPT Verslag overleg donderdag 9 juli 2020
Verslag 13	Concept verslag stuurgroep VVP 30 november 2020
Verslag 14	Concept verslag stuurgroep VVP 22 april 2021
Verslag 15	Concept verslag Partneroverleg VVP 2 juni 2021
Verslag 16	Concept verslag stuurgroep VVP 27 september 2021

Verslag 17	Concept verslag Partneroverleg VVP 6 oktober 2021
Verslag 18	Concept verslag stuurgroep VVP 2 december 2021
Verslag 19	Concept verslag Partneroverleg VVP 26 januari 2022

Bijlage 4: overzicht krantenartikelen voor empirische datavoorziening

<b>Nieuwsbericht</b>	<b>Titel</b>	<b>Krant</b>	<b>Auteur</b>	<b>Datum van publicatie</b>
Nieuwsbericht 1	Recreatiepark raakt in het slop	De Stentor / Veluws Dagblad	M. van den Berg	1 juli 2013
Nieuwsbericht 2	Vakantieparken in zwaar weer, hulp in aantocht	De Stentor / Veluws Dagblad	H. Stegenga	5 oktober 2013
Nieuwsbericht 3	Veluwe maakt jacht op illegalen	De Stentor / Veluws Dagblad	M. van den Berg	17 januari 2014

Nieuwsbericht 4	Huisvesting migrant vraagstuk	De Stentor / Veluws Dagblad	I. Stijkel	18 januari 2014
Nieuwsbericht 5	Wat voor gebied wil de Veluwe zijn?	De Stentor / Veluws Dagblad	F. Brandriet	9 mei 2014
Nieuwsbericht 6	Gemeenten, geef meer uitleg over verschillen in bewoning	De Stentor / Veluws Dagblad	-	6 december 2014
Nieuwsbericht 7	Vakantieparken willen vernieuwen	De Stentor / Veluws Dagblad	N. de Bruijne	20 februari 2015
Nieuwsbericht 8	Verpauperde vakantieparken	De Stentor / Apeldoornse Courant	-	19 augustus 2015
Nieuwsbericht 9	Apeldoorn wil nachtregister voor veiligheid op vakantieparken.	De Stentor/ Deventer Dagblad	J. Pol	22 september 2015
Nieuwsbericht 10	Het is niet meer zo gezellig op het vakantiepark.	Het Financieele Dagblad	R. Cohen	19 augustus 2017
Nieuwsbericht 11	Gelderland wil verpauperde vakantieparken weer tot leven wekken.	De Stentor	P. Hartman	23 november 2017
Nieuwsbericht 12	Vakantieparken Veluwe vechten tegen de verloedering.	NRC Handelsblad	A. Toonen, B. Petraeus	8 mei 2018
Nieuwsbericht 13	Putten stapt in Vitale Vakantieparken	De Stentor	H. van Reenen	5 juni 2018

Nieuwsbericht 14	Prinsjesdag: wat wil Gelderland?	Omroep Gelderland	-	18 september 2018
Nieuwsbericht 15	Parken aanpakken is nodig	Edestad.nl	D. van Zeggelaar	21 september 2018
Nieuwsbericht 16	Meerderheid raad tegen deelname OMVV	Veluweland.nl	W. Kooijmans	21 september 2018
Nieuwsbericht 17	Nunspeet legt bom onder plan opkopen Gelderse pauperparken.	De Stentor	P. Hartman	21 september 2018
Nieuwsbericht 18	Vereniging vakantieparken hekelt houding Nunspeet tegenover 'pauperparken'.	De Stentor	-	21 september 2018
Nieuwsbericht 19	Puttenaar start landelijke vereniging tegen aanpak permanente bewoning	De Puttenaar.nl	W. Kooijmans	24 september 2018
Nieuwsbericht 20	Vitale vakantieparken: mee doen? Wachten op beslissing college	Nunspeet Huis- aan-Huis	-	25 september 2018
Nieuwsbericht 21	Voldoende steun voor plan opkopen van Gelderse pauperparken	De Stentor	-	27 september 2018
Nieuwsbericht 22	Nunspeet doet niet mee aan project	De Stentor	F. Brandriet	18 oktober 2018

	Vitale vakantieparken.			
Nieuwsbericht 23	Nunspeet scant vakantieparken	De Stentor	P. Hartman	8 december 2018
Nieuwsbericht 24	Plan Vitale Vakantieparken treft duizenden	De Stentor	H. van Reenen	22 december 2018
Nieuwsbericht 25	Vitale Vakantieparken, een succesproject?	De Stentor	-	28 februari 2019
Nieuwsbericht 26	VVD Epe: openheid nodig over aanpak vakantieparken	De Stentor.nl	P. Hartman	3 mei 2019
Nieuwsbericht 27	Oproep: legaliseer wonen op vakantieparken zonder toekomst.	De Gelderlander.nl	E. Reijnen Rutten	9 januari 2020
Nieuwsbericht 28	'Veluwewet' moet verpaupering, witwassen en 'foute' grondhandel rond vakantieparken stoppen.	De Stentor.nl	S. Keukenkamp	21 februari 2020
Nieuwsbericht 29	Regio Deal Veluwe voor vitale vakantieparken.	Veluws Nieuws editie Epe	-	11 november 2020
Nieuwsbericht 30	Jezelf verstoppen op een Gelders vakantiepark wordt moeilijker: alle	De Gelderlander.nl	A. Heller	5 januari 2021

	stacaravans krijgen een huisnummer			
Nieuwsbericht 31	Belangrijke rol voor toezichthouders voor veilige vakantieparken	Het CCV	L. Hutten	24 januari 2022