

Vertrouwen is een werkwoord



Ton Pulles
S2220326
6 mei 2021

Vertrouwen is een werkwoord

Auteur : Ton Pulles

Studentnummer : s2220326

Onderwijsinstelling : Universiteit Twente, Drienerlolaan 5, 7522 NB Enschede

Opdrachtgever : Metropoolregio Eindhoven, Raiffeisenstraat 18, 5611 CH Eindhoven

Thesisbegeleiders : 1^e begeleider Prof. Dr. Marcel Boogers
2^e begeleider Dr. Pieter-Jan Klok

Datum : 6 mei 2021

Samenvatting

Samenwerking is mensenwerk. Als men elkaar beter kent, weet men ook wat men aan de ander heeft. En dat helpt, zeker als belangen in een bestuurlijke context toenemen. Als de perceptie van onderling persoonlijk vertrouwen laag is, en er een zekere mate van wantrouwen ontstaat, kost het alle samenwerkingspartners meer tijd om met elkaar tot overeenstemming te komen en daarmee slagvaardig maatschappelijk complexe opgaven op te pakken. Het onderling vertrouwen en het sociaal kapitaal van de bestuurders in een samenwerking zouden in positieve zin een bijdrage kunnen leveren aan het sneller tot stand komen van regionale strategieën tegen lagere transactiekosten voor de actoren in de samenwerking.

In welke mate draagt onderling vertrouwen in een bestuurlijk sociaal netwerk bij aan het versterken van de regionale samenwerking?

Op basis van literatuuronderzoek is een conceptueel model samengesteld waarin de begrippen sociaal kapitaal, interpersoonlijk vertrouwen, institutioneel vertrouwen, en de transactiekosten in samenhang met elkaar zijn gebracht. Dit model is als perspectief gebruikt om een kwalitatief onderzoek uit te voeren onder bestuurders in het publieke samenwerkingsnetwerk van de Metropoolregio Eindhoven.

De regio Zuidoost-Brabant is een dicht samenwerkingslandschap waar actoren elkaar vaak in verschillende rollen tegenkomen, in formele overlegstructuren en informele ontmoetingen vanuit verenigingen, borrels of publieke evenementen. Het komt voor dat bestuurders elkaar in vorige functies al eerder zijn tegengekomen bijvoorbeeld als raadslid, bestuurder van een andere gemeente of vanuit een politieke partij, het sociaal kapitaal bij aanvang. Het vergroten van het sociaal kapitaal vindt plaats vanuit een gezamenlijk inhoudelijk belang en via (in)formele ontmoetingen. Het interpersoonlijk en het institutioneel vertrouwen beïnvloeden het sociaal kapitaal en hangen met elkaar samen. Daar speelt mee dat bij aanvang van een samenwerkingsperiode men elkaar nog moet leren kennen en ervaren wat de mate van betrouwbaarheid van de ander is. Dat vraagt om een zo mogelijke informele maar in ieder geval transparante en veilige omgeving. In het verleden behaalde resultaten van de samenwerking en van de andere actoren dragen in deze beginperiode extra bij aan het vertrouwen. De groei van het interpersoonlijk vertrouwen en het institutioneel vertrouwen is mede afhankelijk van het gedrag van de ander en de perceptie daarvan door de bestuurders. Voor bestuurders op sleutelposities is het (voorbeeld)gedrag zelfs nog bepalender voor de mate van wantrouwen of vertrouwen door actoren in de institutionele samenwerking.

Tot overeenstemming komen over gezamenlijke belangen vraagt om wederkerigheid. Of beter het vinden van een balans in het geven en nemen tussen de actoren. Een ander wordt makkelijker wat gegund als deze persoon ook onderdeel uitmaakt van het sociaal kapitaal van de ander en er geen wantrouwen aanwezig is. Als een ander wat wordt gegund neemt ook de kans toe dat de actor zelf iets gegund wordt. Het iets gegund krijgen is voor een bestuurder ook van belang voor de legitimiteit van handelen richting zijn eigen gemeenteraad. De bestuursperiode van vier jaar maakt het daarbij soms lastig om de ander ook wat terug te geven.

Conclusie en aanbevelingen

Vertrouwen in een bestuurlijk sociaal netwerk binnen de regionale samenwerking doet ertoe. Het interpersoonlijk vertrouwen draagt bij aan het verlagen van de transactiekosten en daarmee het vergroten van de efficiëntie en de slagvaardigheid. De mate van betrouwbaarheid en de perceptie van de bestuurders zijn daarin maatgevend. Niet transparant handelen en het schenden van afspraken voedt het wantrouwen in de ander én in het formele instituut samenwerking met als gevolg een toename van maatregelen, afspraken en processtappen. De inhoudelijke opgaven, het gezamenlijk doel en behaalde resultaten fungeren als katalysator om het institutioneel vertrouwen en het bestuurlijk sociaal kapitaal te vergroten. Daarmee ontstaat toegang tot achterliggende netwerken, middelen en kennis. Waarmee meer publieke waarde toegevoegd kan worden op de maatschappelijke complexe opgaven. Voor het institutioneel vertrouwen als actor is het van belang dat er korte lijnen zijn tussen de regionaal actieve bestuurder en de eigen gemeenteraad. Het eigen huis moet op orde zijn.

Samenwerking tussen mensen is nooit klaar. Dit vraagt om doorlopend investeren in elkaar en de onderlinge relatie. De aanbevelingen zijn daarom ook gericht aan de bestuurders in het netwerk en bedoeld als investering in de samenwerking om het elke dag samen een stapje beter te doen.

Investeer in mensen en elkaar bij de start van een 'nieuwe' samenwerkingsperiode door beter inzicht te krijgen in de competenties en vaardigheden van de bestuurders in het netwerk. Creëer de mogelijkheid voor intervisie vanuit een veilige omgeving waardoor een klimaat versterkt wordt om elkaar te leren kennen en van elkaar te leren.

Investeer in kennis, om met elkaar tot gezamenlijke inzichten en betere besluitvorming te komen. Een gebrek aan voldoende kennis op bovenlokale opgaven en lokale belangen maakt het lastiger om achterliggende belangen in dialoog bespreekbaar te maken. Maak daarvoor ook regionaal gebruik van het in veel lokale gemeenteraden toegepaste BOB-model.

Investeer in het verbinden van belangen. Voer gezamenlijke verkenningen uit over regionale opgaven en voer vanuit dialoog het gesprek over de balans tussen enerzijds de regionale belangen en anderzijds de lokale belangen. Daardoor worden nieuwe relaties gelegd wat tot nieuwe inzichten kan leiden en een groter kapitaal. Betrek hiervoor bestuurders én raadsleden van de samenwerking.

Inhoud

Samenvatting.....	3
Voorwoord	7
1	Aanleiding..... 8
1.1	Onderzoeksgebied 9
1.2	Kenmerken van bestuurlijk regionale samenwerkingen..... 9
1.3	Belangen 12
1.4	Probleemstelling..... 12
1.5	Doelstelling..... 14
1.6	Relevantie 14
1.6.1	Wetenschappelijke relevantie 14
1.6.2	Maatschappelijke relevantie 15
1.7	Leeswijzer 15
2	Theoretisch kader..... 16
2.1	Sociaal kapitaal 16
2.1.1	Meetbaarheid van het sociaal kapitaal 18
2.2	Vertrouwen 19
2.2.1	Definitie vertrouwen..... 20
2.2.2	Interpersoonlijk vertrouwen 21
2.2.3	Dispositioneel vertrouwen 23
2.2.4	Institutioneel vertrouwen 25
2.3	Transactiekostentheorie 26
2.4	Beantwoording theoretische deelvragen..... 29
2.4.1	Wat is de centrale betekenis van het interpersoonlijk vertrouwen binnen een regionale samenwerking én hoe verhoudt zich dat tot het institutioneel vertrouwen? 29
2.4.2	Welke typen vertrouwen in een bestuurlijke regionale samenwerking zijn te onderscheiden? 30
2.4.3	Welke factoren beïnvloeden het interpersoonlijk en het institutioneel vertrouwen? . 31
2.5	Conceptueel model 32
3	Methodologie..... 33
3.1	Ethiek..... 33

3.2	Dataverzameling	34
3.2.1	Deskresearch/ theoretisch kader.	34
3.2.2	Kwalitatief veldonderzoek.....	34
3.3	Werkwijze interviews	37
3.3.1	Focusgroepen	37
3.3.2	Interviewtechnieken.....	37
3.3.3	Verwerking informatie interviews	38
3.3.4	Analyse van resultaten	38
4	Resultaten en analyse.....	40
4.1	Resultaten empirische deelvragen.....	41
4.1.1	In welke mate is er sprake van aanwezigheid van interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen in relatie tot een bestuurlijk sociaal netwerk binnen de regionale samenwerking MRE?	41
4.1.2	In hoeverre zijn de onder deelvraag c beschreven factoren rondom interpersoonlijk vertrouwen en institutioneel vertrouwen aanwezig in de regionale samenwerking MRE?.....	44
4.1.3	Op welke momenten in een proces van regionale samenwerking maken deze vormen van vertrouwen het meeste verschil in het efficiënt realiseren van gezamenlijke doelen?.....	46
4.1.4	In hoeverre kan ervoor gezorgd worden dat de waarde van deze factoren bij een interpersoonlijk sociaal netwerk in een regionale samenwerking vergroot worden?	49
4.2	Analyse.....	54
5	Conclusie en aanbevelingen	56
5.1	Conclusie.....	56
5.2	Discussie	59
5.3	Aanbevelingen.....	61
5.3.1	Vervolgonderzoek	63
6	Literatuurlijst	64
7	Bijlagen.....	70
7.1	Bijlage 1, Netwerkanalyse Metropoolregio Eindhoven.....	70
7.2	Bijlage 2, Achtergrondinformatie focusgroepen	71
7.3	Bijlage 3, Mail uitnodiging deelname onderzoek aan respondenten	74
7.4	Bijlage 4, Interviewprotocol	75

Voorwoord

Medio 2018 ontstond een natuurlijk moment om de vraag te stellen in welke richting ik mezelf de komende jaren zou willen ontwikkelen. Ervaringen van de afgelopen jaren hadden me geleerd dat ik energie krijg van het samenbrengen van mensen, ook als dat soms niet vanzelf gaat. En de ervaringen en gesprekken over samenwerking in het algemeen met collega's, bestuurders en vrienden waren voor mij ook de bron van de vraag die gedurende mijn gehele studie door mijn hoofd speelde en ik in deze thesis heb mogen beantwoorden. Ik had me voorgenomen om deze te benaderen met de instelling zoals ik vroeger ook mijn sport, schaatsen, heb bedreven. Met volle overtuiging en vol ambitie.

Het was op voorhand niet helemaal gepland om gedurende mijn studie zowel van baan te wisselen als te verhuizen inclusief een grote verbouwing. Maar misschien wel kenmerkend voor de ontwikkeling die ikzelf heb ervaren. Kansen grijpen en er vol voor gaan. Dan is het jammer dat er maar 24 uur in een dag zitten en dat soms niet helemaal samenging met alle geplande activiteiten zoals het schrijven van een thesis, een fulltimebaan, de coronasituatie en een grote verbouwing. Het was in die periode belangrijk om een duidelijke keuze te maken om de kwaliteit van beide te behouden. Door het een voorrang te geven voor het ander. En net zoals met de eerste keer dat je een marathon loopt waar je goed voor hebt getraind weet je vooraf ook niet precies waar je aan begint, maar wel in de overtuiging dat je de finish zal gaan bereiken. Je loopt een marathon weliswaar zelf maar zeker niet alleen. De vele gesprekken met mijn medestudenten en onze intervisiebijeenkomsten zal ik daarom ook zeker gaan missen.

Het schrijven van deze thesis en daarmee het afronden van mijn Master Public Management was niet mogelijk geweest zonder de ontwikkelkansen en het vertrouwen die Arinda Callewaert en Wim Wouters me bij mijn vorige organisatie, gemeente Bergeijk, hebben gegeven. Daar ben ik ze nog steeds erg dankbaar voor. Mijn huidige organisatie, Metropoolregio Eindhoven, heeft me de ruimte gegeven om onderzoek te doen en het netwerk daarvoor beschikbaar te stellen. Daarnaast wil ik alle bestuurders, gemeentesecretarissen en sparringpartners uit mijn netwerk bedanken voor de openheid en kritische blik op het vraagstuk. De gesprekken hebben bijgedragen aan het scherper kunnen krijgen van de vraag en het antwoord daarop. Dat heeft mij gesterkt in de relevantie van het vraagstuk voor samenwerking in zijn algemeenheid.

Ook wil ik mijn beide begeleiders, Marcel Boogers en Pieter-Jan Klok, bedanken voor de doortastendheid en feedback gedurende mijn 'marathon'. Dat heeft zeker geholpen om mijn ambitie in toom te houden met de praktische uitvoerbaarheid van mijn onderzoek. Zonder mijn vrouw Lenneke was het niet gelukt om zoveel tijd vrij te maken in de avonden en weekenden en me te kunnen concentreren op mijn studie. En als laatste wil ik Thijs en Casper bedanken voor hun geduld als papa even niet mee kon spelen of ze kon helpen om iets te bouwen. Daar gaat nu weer meer tijd voor komen. Dat is beloofd.

Er wordt vaak gezegd dat niet zozeer het resultaat telt, maar de weg ernaartoe. En dat is zeker waar. En op mijn weg naar het resultaat zijn zoveel mooie nieuwe contacten en kansen ontstaan. Toch ben ik ook trots op het resultaat wat hier nu ligt. Het is voor mij de finish van mijn marathon die me zeker niet heeft uitgeput maar juist nog meer energie heeft gegeven.

Ton Pulles

Mei 2021

1 Aanleiding

“Als we schouder aan schouder staan, zal het vanzelf gaan. Blind van vertrouwen, aan een half woord genoeg”. Dat zongen Guus Meeuwis en Marco Borsato enkele jaren geleden in het PSV-stadion in Eindhoven tijdens een concert Groots met een zachte G.

De Brainportregio Eindhoven is een van de economisch meest succesvolle regio's van Nederland en sinds 2019 is de Metropoolregio Brainport Eindhoven zelfs shirtsponsor van PSV. Factoren voor succes waarom de Brainport samenwerking hiervoor wordt geroemd zijn onder andere het nemen van verantwoordelijkheid, onderling vertrouwen en elkaar wat gunnen. Daarmee is er klaarblijkelijk een sterke samenwerking aanwezig in de regio Zuidoost-Brabant waar partners, zowel publiek als privaat, in de literatuur omschreven als *triple-helix* (Schaap, Colombo, Damen, & Karsten, 2018; Teisman, Van Der Steen, Frankowski, & Van Vulpen, 2018) de handen ineens hebben geslagen en letterlijk schouder aan schouder samenwerken.

Afgelopen voorjaar kreeg iedereen te maken met de gevolgen van de coronacrisis. Ook in de regio Zuidoost-Brabant waren deze gevolgen zichtbaar. Een aantal bestuurders binnen de samenwerking Metropoolregio Eindhoven (MRE) hebben toen de handen ineengeslagen en, vanuit de inhoud, een herstelaanpak coronacrisis opgezet waarbij het jaarrekeningresultaat in plaats van terug te laten vloeien naar de 21 gemeenten, juist gezamenlijk ingezet zou worden voor deze herstelaanpak. De voortvarendheid van de aanpak en mate van concreetheid bracht ook een risico met zich mee van diegene die er verder vanaf staan, zo bleek ook uit de vragen bij het in stemming brengen van het voorstel in het Algemeen Bestuur. Men wilde graag zo concreet mogelijk weten wat ervoor ging gebeuren en had, in de woorden van Guus Meeuwis, nog niet aan een half woord genoeg. De vraag kan gesteld worden wat de invloed van het begrip 'vertrouwen' specifiek betekent in het overheidsdeel van deze publiek-private netwerksamenwerking. In dit onderzoek wordt specifiek ingezoomd op de bestuurlijke regionale samenwerking van de 21 gemeenten binnen de triple-helixstructuur. Samenwerking van actoren tussen verschillende overheidsorganisaties met een gezamenlijk doel vraagt om een gezamenlijke inzet, in goede en in slechte tijden.

“Het regionale schaalniveau is steeds vaker het evidente schaalniveau voor agendering van zowel de klassieke verstedelijkingsvraagstukken (woningbouw, bereikbaarheid, leefbaarheid) als nieuwere opgaven. ‘Hoe verduurzamen we de energiehuishouding en de economie zo dat het landschap en de natuur er niet onder lijden?’” Aldus Hans Mommaas, directeur Planbureau voor de Leefomgeving tijdens de Nacht van de energieke regio eind 2019 (PBL, 2019). Niet alleen vanuit het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), maar ook vanuit de ministeries van Economische zaken (EZ) (Regio Deals), het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (Arbeidsmarktregio's) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (woondeals) worden in toenemende mate regio's gebruikt als mechanismen om sturing te geven en afspraken te maken. Ook de meer recentelijke Omgevingswet spreekt in het daarbinnen genoemde instrument, de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), over regio's als gebied waar bovengenoemde opgaven in de fysieke leefomgeving samen komen. Dit begrip van regio's sluit aan op de dagelijkse bewegingsruimte van mensen in de samenleving, het *daily urban system* (Tordoir, 2013).

In de regio Zuidoost-Brabant ontstaan zo nieuwe netwerken van mensen, door alle lagen heen via ontmoetingen voor werk, een vereniging of vrijwilligerswerk. Dat geldt ook voor de bestuurders als actoren. Een bestuurder in de regio is zich ervan bewust dat hij een ander nodig heeft om complexe vraagstukken zoals de energietransitie of de economische herstelmaatregelen rondom de coronapandemie bovenlokaal op te pakken. Dat vraagt om samenwerking met bestuurders van andere gemeenten. Samenwerking brengt onzekerheid en een risico met zich mee. En dat vraagt om vertrouwen, in het netwerk én op elkaar. Het helpt daarbij als men elkaar al kent (ons kent ons). De ervaring uit het verleden dat daarin niet de governance, maar het gedrag en samenspel tussen bestuurders het verschil kunnen maken bij succesvolle samenwerking vormde de aanleiding voor dit onderzoek naar de betekenis van het onderling vertrouwen en het sociaal kapitaal in regionale samenwerkingen.

1.1 Onderzoeksgebied

De regio Zuidoost-Brabant bestaat uit een veelheid van samenwerkingen op verschillende schaalniveaus om gezamenlijke doelen te realiseren, veelal vastgelegd in inhoudelijke agenda's (Teisman et al., 2018). De ambitie is om een succesvolle regio te blijven, daar past ook een efficiënte en slagvaardige bestuurlijke samenwerking bij. De regionale samenwerking waar in dit onderzoek naar gekeken wordt betreft het samenwerkingsverband Metropoolregio Eindhoven (MRE). Een vrijwillige regionaal bestuurlijke netwerksamenwerking met een gezamenlijk strategisch doel "*het versterken van het economisch vestigingsklimaat*".

1.2 Kenmerken van bestuurlijk regionale samenwerkingen

Er zijn meerdere kenmerken van regionale samenwerking die het effect van bestuurlijke regionale samenwerking beïnvloeden (Boogers, Klok, Denters, & Linnenbank, 2016). Deze kenmerken worden hieronder beschreven en aan de hand van de samenwerking MRE verder toegelicht. Aan de basis ligt het hebben van een gezamenlijk doel. Het strategische aspect maakt het voor de samenwerking vanuit regionaal bestuurlijk perspectief niet eenvoudiger (Boogers et al., 2016). Het vraagt om het zo efficiënt mogelijk samenbrengen van verschillende (lokale) belangen van de actoren in de regionale samenwerking zoals bijvoorbeeld bij regionale energiestrategieën (RES).

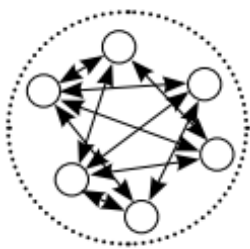
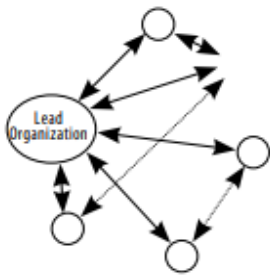
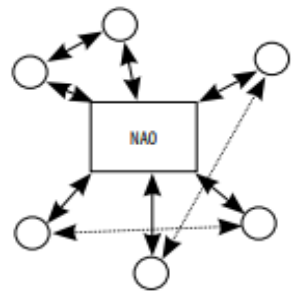
Het tweede relevante kenmerk bij regionale samenwerking is de basis waarop de samenwerking is vormgegeven. De MRE betreft een vrijwillige, maar niet vrijblijvende, samenwerking die is vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling (Metropoolregio Eindhoven, 2017). Het betreft een gemengde regeling die mede is aangegaan door de gemeenteraden van de 21 gemeenten. Door de 21 aangesloten gemeenten zijn geen besluitvormende bevoegdheden overgedragen aan het samenwerkingsverband. De samenwerking MRE is, als overheidspartij, een van de belangrijkste aandeelhouders van stichting Brainport. Bij strategische regionale beleidsvorming zoals een RES worden deze op gemeentelijk niveau 21 keer door de gemeenteraad vastgesteld. Binnen dit onderzoek wordt dit als context beschouwd.

Het derde kenmerk is de structuur van het samenwerkingsverband. Provan & Kenis (2008) onderscheiden drie vormen van netwerk-governance (Tabel 1). De MRE laat zich het best vergelijken

met een Network Administrative Organisation (NAO) Tabel 1 (Kenis & Provan, 2008; Provan & Kenis, 2008). Het basisidee van deze netwerkvorm is dat een aparte juridische entiteit wordt opgericht om bepaalde (netwerk)doelen te bereiken. Interessant aan deze netwerkvorm in relatie tot de context van dit onderzoek is dat er niet specifiek een hoge mate van vertrouwen aanwezig zou hoeven zijn tussen de actoren in dit netwerk voor het functioneren ervan.

Dit soort netwerken wordt extern bestuurd door deelnemers zelf. Vaak hebben de samenwerkingen een overheidsentiteit of zijn het non-profit organisaties, omdat deelnemers van het netwerk meestal in de non-profit sector opereren (Kenis & Provan, 2008). De governance van de samenwerking MRE vertoont de meeste overeenkomsten met een NAO. De NAO MRE bestaat uit één formele organisatie met een omvang van 21 fte, aangestuurd door een directeur en een Dagelijks en Algemeen bestuur. De organisatie fungeert als proces- en netwerkfacilitator. De samenwerking is geformaliseerd in een gemeenschappelijke regeling. Een belangrijk element van deze netwerkvorm is de neutraliteit die een organisatie als de MRE toevoegt aan de samenwerking. Deze vorm wordt vaak gebruikt om de netwerklegitimiteit te vergroten, om te gaan met unieke en complexe problemen op netwerkniveau en het terugdringen van de complexiteit van *shared governance* (Kenis & Provan, 2008). Het instituut samenwerking MRE fungeert daarmee als actor in het netwerk waaraan vertrouwen wordt geschonken om gezamenlijke doelen te realiseren.

Tabel 1, Herdrukt van "Het netwerk-governance-perspectief", door Provan & Kenis, 2008, Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat, p. 301.

Netwerk-governance	Zelfregulerend netwerk	Leider-organisatienetwerk	Netwerk administratieve organisatie (NAO)
Visualisatie			
Principe	Geen administratieve entiteit, participatie in netwerkmanagement door alle partijen	Administratieve entiteit (en netwerkmanager) is een belangrijke netwerkpartij die ook een rol heeft in het primaire proces	Een toegewezen en aparte entiteit is gecreëerd om het netwerk te managen

De keuze van het model is volgens Provan en Kenis (2008) gebaseerd op vier kritieke factoren (Tabel 2): vertrouwen, grootte (aantal deelnemers), doelovereenstemming en de aard van de taak (specifiek de behoefte aan competenties). Het type netwerkstructuur wordt in dit onderzoek als context beschouwd en in eerste aanleg niet nader onderzocht. De reden dat hier wel iets uitgebreider bij stil wordt gestaan, heeft te maken met de in de literatuur daaraan toegekende voordelen rondom de netwerkcoördinatie van een samenwerking als actor en de toegevoegde waarde op het versterken van de effectiviteit en slagvaardigheid van het netwerk. Het cruciale element hierin is dat de centrale NAO-organisatie als instituut wordt vertrouwd en de rol door alle actoren in het netwerk als legitiem worden gezien (Provan & Milward, 1995; Provan & Sebastian, 1998). Ook moet er voldoende transparantie zijn, zodat alle netwerkliden vertrouwen kunnen hebben in het gedrag van de NAO (Kenis & Cambré, 2019b, p. 99). De factor vertrouwen is een belangrijk element en ook een kenmerk van een cultuur in een samenwerking tussen actoren. In de regionale samenwerking MRE is het de vraag of er ook sprake is van institutioneel vertrouwen op deze samenwerking als actor. En of legitimiteit van handelen ontleend kan worden aan de wijze van organiseren. Binnen het onderzoek is het institutioneel vertrouwen in relatie tot de NAO-organisatie als actor meegenomen omdat dit niet los gezien kan worden van de bestuurlijke samenwerking.

Tabel 2, Herdrukt van "Het netwerk-governance-perspectief", door Provan & Kenis, 2008, Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat, p. 303.

Governancevorm	Vertrouwen	Aantal netwerkliden	Doelconsensus	Behoeftte aan netwerkcompetenties
Zelfregulerend netwerk	Hoog	Weinig	Hoog	Laag
Leiderorganisatienetwerk	Laag	Moderaat	Relatief laag	Moderaat
Netwerk administratieve organisatie (NAO)	Moderaat	Moderaat tot veel	Relatief hoog	Hoog

De samenwerkingscultuur is het vierde en laatste kenmerk van regionale samenwerking dat van belang is. Het functioneren van regionale netwerken is mede afhankelijk van het gedrag van de actoren in een netwerksamenwerking. Actoren van de 21 samenwerkende gemeenten komen elkaar in verschillende samenstellingen met enige regelmaat tegen. Naast de formele institutionele overleggremsia waarin ze elkaar treffen is er ook sprake van een informeel sociaal netwerk waar bestuurders elkaar in meer of mindere mate treffen. Twee voorbeelden daarvan zijn als ze gelieerd zijn aan een bovenlokale/ landelijke politieke partij of in het verleden ook (bestuurs-)functies in een andere gemeente hebben uitgevoerd. Het belang van wederzijds vertrouwen als basis voor een goede samenwerking neemt toe (Boogers et al., 2016). Via de bestuurders als actor worden de achterliggende organisaties en lokale belangen bovenlokaal met de andere bestuurders en achterliggende organisaties verbonden. De mensen kunnen hierin beschouwd worden als de knooppunten die, via de relaties, onderling verbonden zijn (Scharmer, 2009). De rol van bestuurders als actoren in een regionale samenwerking is van belang voor het aangaan, vormen en onderhouden van interorganisatorische samenwerkingsverbanden (Child, Faulkner, & Tallman, 2005, p. 193; Kaats & Opheij, 2008, pp. 93–94, 2016, pp. 196–208). Daarmee hebben de bestuurders als actor in een regionale samenwerking een belangrijke rol.

De intermenselijke relaties zijn daarbinnen in steeds grotere mate bepalend voor het bereiken van het gezamenlijke doel. Samenwerking is tenslotte mensenwerk. Het belang van de onderlinge relaties tussen mensen neemt dus toe. Zeker wanneer er sprake is van een netwerksamenwerking met complexe maatschappelijke opgaven en mogelijk uiteenlopende lokale belangen en verhoudingen waar in dit onderzoek naar is gekeken. Is er, zoals Guus en Marco zongen, wel sprake van een “blind vertrouwen” en heeft men “aan een half woord genoeg”?

Uit onderzoek naar de succes- en faalfactoren van samenwerking en netwerken blijkt dat het succes van een samenwerking niet enkel toegerekend kan worden aan de strategie of de complementariteit van de verschillende afzonderlijke actoren in het netwerk. Het gaat er meer om in welke mate de cohesie en de verbinding tussen de betrokken actoren gelegd kan worden (Kaats & Opheij, 2016; Leung & White, 2004). De dichtheid en de verzameling van de onderlinge relaties van de actoren in de regio kan uitgedrukt worden als sociaal kapitaal. Er is in zekere zin sprake van een “ons kent ons”-cultuur.

1.3 Belangen

Bij regionale samenwerking is er vaak sprake van verschillende belangen van de actoren in een regionaal netwerk (Klijn & Koppenjan, 2004). Om tot overeenstemming te komen tussen de lokale belangen en het regionaal belang bij regionale strategieën, zoals bijvoorbeeld bij een RES, is het informele sociale netwerk, waar er eerder sprake is van onderlinge uitruil van verschillende belangen, van invloed op transacties (Williamson, 1981). Een uitruil van belangen tussen de actoren waarbij het gevonden compromis als resultaat van de onderhandelingen zoveel mogelijk aansluit bij lokale belangen, leidt tot een verhoogde outputlegitimiteit (Berg et al., 2018). Uit een groot aantal onderzoeken blijkt dat (interpersoonlijk) vertrouwen als een belangrijke factor bijdraagt aan het functioneren van een samenwerkingsverband (Berg et al., 2018; Boogers et al., 2016; Kaats & Opheij, 2016; Provan, Fish, & Sydow, 2007; VNG, 2007). Omdat het begrip vertrouwen in al deze onderzoeken, zowel vanuit de zachte als de harde kant, genoemd wordt als een factor die van invloed is op de samenwerking zal in dit onderzoek specifiek ingezoomd worden op de factoren interpersoonlijk vertrouwen en institutioneel vertrouwen in relatie tot de bestuurders als actoren binnen de regionale samenwerking in de regio Zuidoost-Brabant.

1.4 Probleemstelling

Mag een bestuurder uit één van de 21 gemeenten er blind op vertrouwen dat een andere bestuurder, mede namens hem, in het belang van de regio de gezamenlijke inzet vertegenwoordigt in een gesprek met provincie of rijk over iets als een RES of een regiodeal zonder dat daar alleen een lokaal belang van de betreffende bestuurder aan vooraf gaat? En is het erg als een bestuurder zowel in lokaal belang als regionaal belang zich inzet voor de regio? Neemt de legitimiteit van handelen van een bestuurder toe als er vertrouwen is in elkaar én in de samenwerking?

Verlengd lokaal bestuur op basis van de wet gemeenschappelijke regeling wekt de verwachting van optimale betrokkenheid vanuit de gemeenten (VNG, 2007). In sommige situaties zoals bijvoorbeeld bij totstandkoming van een regiodeal tussen regio en rijk is vooral slagkracht geboden en dat schuurt met

de behoefte van bestuurders uit gemeenten om grote betrokkenheid. Van de bestuurders wordt vanuit de eigen gemeenteraden immers verwacht dat de lokale belangen bovenlokaal worden ingebracht en worden opgepakt. Samenwerking kan enkel werken als niet alleen op structuur, controle en consensus gestuurd wordt, maar juist ook op vertrouwen in de samenwerking en op de interpersoonlijke relaties (Berg et al., 2018; Boogers et al., 2016; Granovetter, 1977; VNG, 2007).

Vertrouwen is in de algemene netwerkliteratuur veelvuldig besproken als een belangrijke factor voor de output van het netwerk en een duurzame samenwerking (Larson, 1992; Powell, 1990; Provan et al., 2007; Uzzi, 1997), hoewel het tot voor kort niet het aandachtspunt was van publieke netwerkwetenschappers (Edelenbos & Klijn, 2007). Dit onderzoek naar de betekenis van vertrouwen in een regionale netwerksamenwerking draagt daarmee bij aan het verrijken van het wetenschappelijk onderzoek naar netwerksamenwerking in de publieke sector.

De relevantie specifiek voor een samenwerkingsverband zoals de MRE als NAO-netwerkvorm, waarin sprake is van een centrale organisatie van bestuurders als leidende organisatie, vraagt in die vorm van het collectief een meer controlerende rol. Deze kan bij een hogere mate van vertrouwen lager zijn. Het beheer van de netwerksamenwerking moet in overeenstemming zijn met het algemene niveau van de vertrouwensdichtheid die in het hele netwerk voorkomt (Provan et al., 2007). In samenwerkingsverbanden doen zich allerlei patronen voor die het vertrouwen in elkaar en in de samenwerking ondermijnen of juist versterken. Enerzijds is er een zeker “ons kent ons”-principe, het sociaal kapitaal, wat bijdraagt aan elkaar snel weten te vinden als het nodig is. Anderzijds als men langer in de regio meeloopt ontstaan er soms ook teleurstellingen in het gedrag van de ander. Bijvoorbeeld door het, vanwege opportunistisch gedrag, niet nakomen van (informeel) gemaakte afspraken. Deze ervaringen leiden tot veronderstelling over het gedrag van de ander en kunnen positief of negatief zijn. De optelsom hiervan kan leiden tot een ‘rekening-courant’ (Kaats & Opheij, 2016, pp. 145–147).

De slagkracht van de samenwerking en daarmee de snelheid en legitimiteit van handelen van bestuurders op bovenregionale tafels staat nog wel eens op gespannen voet met de mate van betrokkenheid in het proces rondom complexe bestuurlijke vraagstukken. Naast de RES en de regiodeals zijn dergelijke spanningen ook waar te nemen bij mobiliteits- en verstedelijkingsvraagstukken zoals MIRT¹-onderzoeken. Tijdens regionale bijeenkomsten worden extra vragen gesteld over voldoende betrokkenheid in relatie tot snelheid van het proces. Een ander voorbeeld wordt waargenomen op de wijze waarop zienswijzen geformuleerd worden en er met name gestuurd wordt op financiën en minder op de inhoudelijke doelen zoals in de inleiding aangegeven bij de corona-herstelaanpak. Als de factor vertrouwen op de interpersoonlijke relatie en in de institutionele samenwerking binnen het sociaal kapitaal kan bijdragen aan een sterkere samenwerking draagt deze dan ook bij aan het slagvaardig oppakken van complexe maatschappelijke vraagstukken? Waardoor meer publieke waarde toegevoegd kan worden, ook op regionaal niveau. Want dat is

¹ Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)

tenslotte de kerntaak van de overheid. Daarmee kan de volgende onderzoeksvraag geformuleerd worden.

In welke mate draagt onderling vertrouwen in een bestuurlijk sociaal netwerk bij aan het versterken van de regionale samenwerking?

Theoretische deelvragen:

- a) Wat is de centrale betekenis van het interpersoonlijk vertrouwen binnen een regionale samenwerking én hoe verhoudt zich dat tot het institutioneel vertrouwen?
- b) Welke typen vertrouwen in een bestuurlijke regionale samenwerking zijn te onderscheiden?
- c) Welke factoren beïnvloeden het interpersoonlijk en het institutioneel vertrouwen?

Empirische deelvragen:

- d) In welke mate is er sprake van aanwezigheid van interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen in relatie tot het bestuurlijk sociaal netwerk binnen de regionale samenwerking MRE?
- e) In hoeverre zijn de onder c (paragraaf 2.4) beschreven factoren rondom interpersoonlijk vertrouwen en institutioneel vertrouwen aanwezig in de regionale samenwerking MRE?
- f) Op welke momenten in een proces van regionale samenwerking maken deze vormen van vertrouwen het meeste verschil in het efficiënt realiseren van gezamenlijke doelen?
- g) In hoeverre kan ervoor gezorgd worden dat de waarde van deze factoren bij een interpersoonlijk sociaal netwerk in een regionale samenwerking vergroot worden?

1.5 Doelstelling

Met dit onderzoek wordt primair beoogd een bijdrage te leveren aan het versterken van de overheidssamenwerking in de regio Zuidoost-Brabant. Het begrip vertrouwen in de interpersoonlijke relaties tussen bestuurders én in de samenwerking als geheel staan daarin centraal in relatie tot slagkracht en legitimiteit van handelen als één regio. Daarnaast wordt beoogd om met dit onderzoek handvatten te geven om ook andere regio's te kunnen onderzoeken vanuit dit perspectief.

1.6 Relevantie

1.6.1 Wetenschappelijke relevantie

Er is een sterke groei van samenwerkingsverbanden in netwerkvorm tussen verschillende actoren om complexe maatschappelijke regionale vraagstukken op te pakken. De veronderstelling is dat door samenwerking in een netwerk van actoren deze gezamenlijk meer weten te bereiken dan alleen (Provan et al., 2007; Provan & Kenis, 2008; Provan & Milward, 2001). Het belang van de onderlinge relaties tussen actoren in netwerken neemt daarin steeds meer toe (Borgatti & Halgin, 2011; Granovetter, 1977; Scharmer, 2009). In de literatuur is nog relatief weinig onderzoek gedaan naar de rol van vertrouwen in bestuurlijke netwerksamenwerking (Edelenbos & Klijn, 2007; Klijn & Koppenjan, 2012). Dit terwijl vertrouwen wel als een relevante factor wordt gezien bij samenwerking (Berg et al., 2018; Boogers et al., 2016).

1.6.2 Maatschappelijke relevantie

Niet alle bestuurlijke vraagstukken kunnen op lokaal niveau opgepakt worden. Daarvoor hebben gemeenten elkaar bovenlokaal nodig om het beoogde doel te bereiken. Daarmee ontstaat ook een zekere mate van wederkerigheid in de samenwerking (Edelenbos & Klijn, 2007; Klijn & Koppenjan, 2004). De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is de bijdrage om complexe maatschappelijke vraagstukken door samenwerking op een slagvaardigere wijze op te pakken. Het levert daarmee een bijdrage aan het versnellen van de realisatie van gestelde doelen uit bijvoorbeeld het klimaatakkoord of het aanpakken van de effecten van de COVID-19-pandemie. De factor vertrouwen is universeel toepasbaar op meerdere complexe maatschappelijke vraagstukken waar gevraagd wordt om een samenwerking met meerdere partijen.

1.7 Leeswijzer

Deze masterthesis is opgedeeld in vijf hoofdstukken. In hoofdstuk 1 is het onderwerp ingeleid en in de context geplaatst waar, binnen dit onderzoek, naar is gekeken. Het beschrijft verder de probleemstelling, het beoogde doel en de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van het onderzoek. Hoofdstuk 2 beschrijft het theoretisch kader dat gebruikt is als kijkvenster voor dit onderzoek. Hier is tevens een antwoord gegeven op de theoretische deelvragen. Hoofdstuk 3 geeft het methodologische gedeelte van het onderzoek weer. De wijze waarop onderzoek is uitgevoerd en de verantwoording daarover. In Hoofdstuk 4 is, aan de hand van de resultaten uit het empirisch onderzoek en de analyse daarop, een antwoord gegeven op de empirische deelvragen. In hoofdstuk 5 is een korte samenvatting weergegeven van de deelvragen en is de onderzoeksvraag beantwoord. Waarnemingen aanpalend aan het onderzoek zijn in de discussie meegenomen. Als afsluiting zijn de aanbevelingen geformuleerd.

2 Theoretisch kader

De hoofdvraag is onder te verdelen in drie samenhangende theoretische concepten. Als eerste het bestuurlijk sociaal netwerk waarmee wordt bedoeld de verzameling van onderlinge relaties tussen de actoren, het onderling vertrouwen in de relaties, de gezamenlijke normen en het netwerk, het sociaal kapitaal. Als tweede het onderling vertrouwen, als onderdeel van het sociaal kapitaal wat iets zegt over de onderlinge relaties tussen de actoren in het bestuurlijk netwerk. Het derde concept richt zich op de mate van efficiëntie van het bestuurlijk samenwerkingsnetwerk om het gezamenlijk doel te realiseren. De actoren in het netwerk hebben naast het regionaal belang elk een (lokaal) belang, de efficiëntie van de onderlinge uitwisseling hiervan zal beschouwd worden op basis van de transactiekostentheorie. Op basis van het literatuuronderzoek in dit hoofdstuk zal in paragraaf 2.4 ook een antwoord worden gegeven op de theoretische deelvragen a, b en c. In paragraaf 2.5 is op basis van de theorie en de beantwoording van de theoretische deelvragen een conceptueel model uitgewerkt.

2.1 Sociaal kapitaal

De regionale netwerksamenwerking MRE is een vrijwillige maar niet vrijblijvende samenwerking van actoren. De vrijwillige relaties en het participatieve karakter is één van de kerncomponenten van sociaal kapitaal (Putnam, Leonardi, & Nanetti, 1993). Uit eerder onderzoek is gebleken dat een op relatie gebaseerde governance effectiever is voor een samenwerking in het versterken van de samenwerking onderling, het stabiliseren van de samenwerkingsrelaties en het verkrijgen van kennis (al dan niet in een positionering van de samenwerking als geheel), dan een op contract en afspraken gebaseerde samenwerking (Lee & Tamer Cavusgil, 2006). Dit geldt dan zowel voor het ontwikkelen van nieuwe relaties aan het begin van een samenwerking (Lewicki, Mcallister, & Bies, 1998) als voor de looptijd van de samenwerking. Politicoloog Putnam (1993) heeft het begrip sociaal kapitaal in de wetenschap geladen met zijn werk *'Making democracy work – Civic traditions in Modern Italy'*. Het sociaal kapitaal is door Putnam (1993, p. 177) uitgelegd als een combinatie van drie componenten. Ten eerste het vertrouwen als essentieel kenmerk omdat het de samenwerking tussen actoren vergemakkelijkt. Ten tweede gedeelde normen en waarden waardoor een actor ervan uit kan gaan dat hij de ander 'blind' kan vertrouwen. Dit impliceert een mate van wederkerigheid, of vanuit een meer transactionele benadering het 'geven en nemen'. Als derde en laatste heeft het sociaal kapitaal betrekking op de netwerken waar actoren elkaar tegenkomen. Binnen dit onderzoek wordt als netwerk het bestuurlijk samenwerkingsverband van de MRE gezien.

Sociaal kapitaal lijkt te duiden op bijna alles wat te maken heeft met interpersoonlijke relaties tussen actoren. Het duidt op een voorraad van relaties (*ties*), kenmerken van dergelijke relaties, voorwaarden voor het functioneren ervan en hun resultaten (Nooteboom, 2006). Het omvat formele en informele groepen actoren van vele soorten en verbindingen tussen dergelijke groepen actoren. De belangrijkste kenmerken zijn de samenstelling, de structuur, de inhoud en het type van de relaties, de sterkte van de relaties en het vertrouwen, de regels, de gedeelde gedragsnormen en de waarden die ten grondslag liggen aan dergelijke normen (Nooteboom, 2007). De voorwaarden voor het bestaan ervan zijn onder meer formele en informele instellingen en het begrip vertrouwen zoals in paragraaf

2.2 is beschreven. Sociaal kapitaal draagt bij aan het realiseren van doelen van de actoren op basis van de onderlinge relaties en de middelen die via die relaties beschikbaar zijn. De actoren zijn in eerste instantie mensen (bestuurders), maar kunnen ook organisaties zijn. In dat laatste geval gaat het om de relaties tussen de organisaties (hier zijnde de gemeentes) en niet binnen die organisaties (Nooteboom, 2006).

In elk netwerk zijn aanwezige relaties belangrijk, maar afwezige relaties zijn mogelijk nog meer kenmerkend voor de aard en kwaliteit van het netwerk. Het geheel van relaties of afwezigheid ervan creëert het type netwerkstructuur (Granovetter, 1977). Elke actor in een netwerk heeft een sociaal kapitaal gekenmerkt door het aantal, het type en de kwaliteit van relaties. Het belang van sociaal kapitaal komt dus ook meer en meer tot uiting binnen organisaties zelf: sterk presterende actoren blijken vaak actief onderdeel uit te maken van meerdere professionele netwerken waaruit ze waarde halen voor zichzelf, maar ook voor de organisatie (Kenis & Cambré, 2019a, 2019b).

Sociaal kapitaal zijn de verzameling van relaties (*ties*) en kan niet worden toegeschreven aan individuen (Coleman, 1988; Klaster, 2017), het bestaat slechts zolang de banden tussen actoren bestaan. In regionale samenwerking vertaalt dit zich naar het sociaal kapitaal van actoren en zijn deze banden ook mede afhankelijk van de rol en functie die de actor op dat ogenblik vervult. Bij het veranderen van rol of positie in het netwerk veranderen ook de relaties (*ties*) binnen het netwerk.

De theorie van het sociaal kapitaal richt zich op netwerken van actoren, vaak gekenmerkt door verwachtingen van wederkerigheid en vertrouwen (voorspelbaarheid van handelen en het nakomen van afspraken). Het houdt een onderliggende veronderstelling in stand dat de relaties tussen de actoren duurzaam zijn (Bourdieu, 1986; Klaster, 2017). De diverse literatuur over sociaal kapitaal heeft als doel om inzicht te geven en te begrijpen op welke wijze sociaal kapitaal invloed heeft op patronen van macht en sociale status van actoren in een netwerk (Bourdieu, 1986; Klaster, 2017) en hoe het dient als een hulpbron voor actoren om doelen te bereiken die anders niet zouden zijn bereikt (Coleman, 1990; Klaster, 2017). Actoren van afzonderlijke (kleinere) gemeenten kunnen via de actoren in het samenwerkingsnetwerk toegang verkrijgen tot bovenliggende netwerken, zoals provincie of rijk.

In de literatuur over sociale netwerken is beschreven dat de structuur van relaties verschillende kenmerken heeft zoals onder andere:

- Het aantal en de samenstelling van een netwerk, in termen van herkomst, kenmerken en rollen van de leden;
- Dichtheid (mate waarin actoren direct verbonden zijn);
- En 'centraliteit' van verschillende aard, bijvoorbeeld de mate waarin sommige actoren meer directe banden hebben dan andere ('mate van centraliteit'), of meer op een kruispunt van verbindingen liggen ("tussen" centraliteit).

Deze kenmerken hebben belangrijke implicaties voor vertrouwen en betrouwbaarheid (Coleman, 1988). De samenstelling van relaties omvat de voorwaarde dat de actoren vergelijkbare kenmerken hebben, zoals activiteiten en belangen. De 'centraliteit' of in Putnam's termen '*bonding capital*'

(Putnam & Schuster, 2000). Indien er sprake is van verschillende kenmerken beschrijft Putnam dit als 'bridging capital' (Putnam & Schuster, 2000). De mate van centraliteit kan binnen de MRE ook beschouwd worden aan de hand van de subregio's binnen de regionale samenwerking waar er eerder sprake is van 'bonding capital' met vergelijkbare activiteiten en belangen zoals de meer landelijke gemeenten/ subregio's. Tussen de vier subregio's binnen de regio is er daarmee eerder sprake van 'bridging capital'. Dit uit zich bijvoorbeeld in een complexe maatschappelijke opgaven rondom het klimaatvraagstuk met enerzijds het landelijk gebied wat zich meer zou lenen voor het opwekken van grootschalige energie dan het stedelijk gebied.

Netwerken kunnen tussenpersonen omvatten die zich in sleutelposities bevinden en delen van het netwerk met elkaar verbinden (Kenis & Cambré, 2019b). De sleutelposities bevinden zich bijvoorbeeld tussen de subregio's en tussen de regio en de bovenregionale netwerken. Voor een samenwerkingsverband is inzicht in de 'sleutelposities' van actoren in een netwerk relevant. Aan de actoren die zich in die positie bevinden, worden vanuit de literatuur extra verantwoordelijkheden toegekend (Provan & Milward, 2001). Een netwerkanalyse draagt bij aan het verkrijgen van inzicht in de sleutelposities. Een netwerkanalyse waar binnen het kader van de samenwerking MRE op overlegtafelniveau en persoonsniveau inzicht gegeven kan worden, geeft weer waar zich mogelijke 'sleutelposities' bevinden in het netwerk.

De kracht van relaties heeft ook een aantal kenmerken (Granovetter, 1973), zoals het type en de omvang van de inhoud van de relaties (waar de relaties over gaan), de duur, de frequentie van de interactie, de cognitieve afstand, de investering in de relatie, het vertrouwen en de persoonlijke binding (Woolthuis, Hillebrand, & Nooteboom, 2005). Sterke relaties waarbij veel belangen van gemeenten/ actoren overeenkomen zijn te koppelen aan 'bonding capital' en zwakke relaties aan de onderlinge verschillen tussen gemeenten, 'bridging capital'.

2.1.1 Meetbaarheid van het sociaal kapitaal

Het CBS (2014) heeft in een rapport onderzoek gedaan naar de meetbaarheid van het sociaal kapitaal. Een veelgebruikte definitie komt van de OESO (Healy & Coté, 2001, p. 41): "*networks together with shared norms, values and understandings that facilitate cooperation within or among groups*" (netwerken met gemeenschappelijke normen, waarden en referentiekaders, die het samenwerken binnen en tussen groepen onderling bevorderen). Deze definitie is te verbinden aan de collectieve verbanden van de actoren binnen de regionale samenwerking en tussen de verschillende groepen van actoren (vanuit gemeenten en subregio's). Het maakt ook duidelijk dat het gaat om begrip opbrengen voor elkaars meningen (en belangen). Netwerken van actoren die elkaar vertrouwen worden van belang geacht voor de economische productiviteit en groei (Healy & Coté, 2001; Putnam et al., 1993) en voor het welzijn van mensen ((Bourdieu, 1986). Er bestaat ook in zekere mate consensus dat 'het meedoen met' (de participatie), en 'vertrouwen hebben in' de samenleving benaderingen zijn voor dit sociaal kapitaal (Brehm & Rahn, 1997). De gedachte is dat hoe meer participatie en hoe groter de vertrouwensbasis, hoe groter het sociaal kapitaal en daarmee ook de sociale samenhang is (CBS, 2014). Voor regionale samenwerking kan het begrip "samenleving" ook vertaald worden als samenwerking aangezien de regionale samenwerking ook gezien kan worden als een community of "samenleving" bestaande uit verschillende actoren.

Het sociaal kapitaal binnen een regionale samenwerking kan daarin beter meetbaar gemaakt worden door te onderzoeken in welke mate er participatie (invulling rollen) is van de actoren in de regionale samenwerking. Het actief participeren in een samenwerking door actoren wordt beïnvloed door de mate van interpersoonlijk vertrouwen en in het institutioneel vertrouwen.

Naast het samenwerkingsnetwerk MRE maken de actoren ook onderdeel uit van meerdere andere samenwerkingsnetwerken waarin men elkaar (in)formeel treft. Sociaal kapitaal kan voor dit onderzoek gedefinieerd worden als de verzameling van relaties van de actoren, zijnde de bestuurders én de instituties, in het netwerk binnen de regio Zuidoost-Brabant. Daarbij is sprake van vertrouwen, een mate van wederkerigheid en de beschikking over netwerk. De sterke overeenkomsten van actoren in het netwerk, zoals de subregio's of actoren met gelijklopende eigenschappen en belangen worden samengevat onder '*bonding capital*' waarbij sprake is van sterke sociale relaties op basis van overeenkomsten en vertrouwen. De overbrugging van relaties van actoren tussen subregio's en bovenliggende netwerken worden daarin beschouwd als '*bridging capital*' waarbij de dichtheid van de relaties en gelijke belangen van actoren lager is. Via de netwerkbenadering geeft het sociaal kapitaal ook toegang tot de achterliggende middelen van de actoren. De variabele vertrouwen is daarmee een belangrijk onderdeel binnen het concept sociaal kapitaal van de actoren binnen de regio Zuidoost-Brabant.

2.2 Vertrouwen

Het begrip 'vertrouwen' is op zichzelf al complex. Het begrip wordt door mensen verschillend bedoeld en het kan ook op verschillende zaken slaan. Het kan slaan op objecten, mensen, organisaties of grotere systemen. Het kan gaan over de extrinsieke, instrumentele waarde van vertrouwen als middel voor relaties, of over de intrinsieke waarde als kwaliteit van relaties tussen de actoren. Het kan ook slaan op vertrouwen in kunnen of in willen vanuit de actor zelf (Nooteboom, 2002). Het begrip vertrouwen maakt voor dit onderzoek onderdeel uit van het concept sociaal kapitaal en daarmee op deze onderlinge relaties tussen de actoren en op het vertrouwen in het kunnen of willen vanuit de actor als bestuurder, mens of institutie zelf.

In de politicologie en sociologie wordt vertrouwen vooral als een middel gezien om de effectiviteit en efficiëntie van instituties te meten, de slagvaardigheid. Maar ook als basis voor sociaal en cultureel kapitaal (Voortman, 2012). Putnam's (1993) werk heeft daarin veel betekend. Sociaal psychologen beschouwen vertrouwen als een gevoel van goede wil naar anderen en doen pogingen om grip te krijgen op de factoren die vertrouwenwekkend gedrag bepalen. Biologen, neurologen en hersenwetenschappers beschouwen het vanuit het perspectief van instinct enerzijds en gevoel en gedrag anderzijds (Voortman, 2012). In het werk² van de filosoof Nietzsche wordt daar uitgebreid bij stilgestaan. Het is ook voor dit onderzoek van belang om de verschillende invalshoeken te duiden. De invalshoeken zijn onder te verdelen in vertrouwen als extrinsieke betekenis, meer gericht op het institutionele vertrouwen (verlaging van transactiekosten, vergroten van efficiëntie) en een intrinsieke

² Met name zijn 3^e periode tussen 1880-1889 (Nooteboom, 2017)

betekenis, meer gericht op het interpersoonlijke tussen de actoren en de onderlinge relatie als onderdeel van het sociaal kapitaal en relationele vertrouwen (vergroten van gevoelens van verbondenheid, veiligheid en erkenning) (Voortman, 2012). Vanuit het sociaal kapitaal wordt gestart met het interpersoonlijke vertrouwen.

Uit eerder onderzoek is bekend dat vertrouwen een positieve invloed heeft op de prestaties van het bestuurlijk netwerk (Boogers et al., 2016; Kenis & Provan, 2008; Klijn, Edelenbos, & Steijn, 2010). Ook blijkt het belang van vertrouwen tussen de deelnemers onderling, tussen de deelnemers en de samenwerkingsorganisatie en tussen de raden en hun bestuurders voor het succes (en daarmee de legitimiteit) van de samenwerking (Berg et al., 2018).

Ongeacht de juridische vorm binnen het samenwerkingsverband kunnen zowel formele als informele structuren bijdragen aan het vergroten van het onderlinge vertrouwen (Berg et al., 2018; Huxham & Vangen, 2005; Klijn, Steijn, & Edelenbos, 2010; Provan & Kenis, 2008). Onderling vertrouwen is sterk afhankelijk van de historie van de samenwerking en persoonlijke relaties. Kortom, vertrouwen is van praktisch belang omdat het nodig is voor samenwerking tussen organisaties, binnen organisaties en tussen actoren op de relatie (Nooteboom, 2017). In de literatuur worden daarvoor vier argumenten benoemd die belangrijk zijn binnen bestuurlijke netwerken voor het bereiken van een gedragen en kwalitatief goede output (Klijn, Edelenbos, et al., 2010):

- Vertrouwen vermindert het risico dat inherent is aan samenwerkingsrelaties, omdat het meer voorspelbaarheid over elkaars gedrag creëert.
- Vertrouwen vergroot de kans dat actoren hun middelen, zoals geld en kennis maar ook ambtelijke capaciteit, investeren in samenwerking.
- Vertrouwen stimuleert het leren door de uitwisseling van informatie en kennis te vergroten. Kennis is deels stilzwijgend en alleen beschikbaar, bijvoorbeeld in de vorm van menselijk kapitaal. Dit soort kennis kan alleen worden verworven door uitwisseling en intensieve samenwerking.
- Vertrouwen heeft het vermogen om innovatie te stimuleren. Innovaties ontstaan door het confronteren van verschillende ideeën en expertise. Vertrouwen kan innovatie bevorderen door de onzekerheid over opportunistisch gedrag te verminderen en door verticale integratie en coördinatie - die innovatie kunnen belemmeren - overbodig te maken.

2.2.1 Definitie vertrouwen

Vooral in de sociale wetenschap is er relatief veel literatuur over vertrouwen. Er zijn daarin verschillende definities voor vertrouwen (Kaats & Opheij, 2016, pp. 133–136). Door McKnight & Chervany Norman (2001) is op basis van 56 definities van vertrouwen een conceptueel model opgesteld dat de veelzijdigheid van het begrip weergeeft. Door hen worden de volgende drie begrippen onderscheiden: dispositioneel vertrouwen, interpersoonlijk vertrouwen en institutioneel vertrouwen. De eerste twee, dispositioneel en interpersoonlijk vertrouwen hebben als vertrekpunt het perspectief de mens en de onderlinge relatie. De laatste, het institutionele vertrouwen, richt zich niet zozeer op de ander maar meer op het vertrouwen op de actor als instituut en gemaakte afspraken. Een voorbeeld daarvan is het vertrouwen in de rechtstaat. Dat is niet zozeer gericht op een persoon of

individueel maar op het instituut dat zorgdraagt voor een eerlijke rechtspraak (Kaats & Opheij, 2016, p. 133).

2.2.2 Interpersoonlijk vertrouwen

Het interpersoonlijk vertrouwen openbaart zich in het aangaan van onderlinge relaties tussen actoren. Daarmee gaat het nadrukkelijk om de onderlinge relatie van actoren in een samenwerking ten opzichte van elkaar. Dit uit zich in de perceptie van de actor door andermans gedrag en de intentie daarvan. Door McKnight & Chervany Norman (2001) worden deze onderscheiden in drie varianten: de perceptie, de intentie en het gedrag. Hieronder volgt een korte uiteenzetting van deze begrippen (Kaats & Opheij, 2016, p. 135):

- De perceptie zijn de opvattingen, de cognitieve verwachtingen die mensen hebben van een ander, de toegeschreven karakteristieken. Imago en reputatie zijn verwant. Het gaat om de mate waarin de ander geacht wordt bereid en in staat te zijn met jouw belangen rekening te houden.
- De intentie heeft te maken met de bereidheid je afhankelijk te maken van de ander. Ook al is er geen zekerheid over wat de ander werkelijk gaat doen. Je legt je lot daarmee in de handen van een ander en neemt het risico voor lief. Er wordt afgezien van controle vooraf. Deze houding is vaak geworteld in eerdere ervaringen met de ander of stoelt op verhalen uit de tweede hand, op reputatie. Er liggen ook veel vanzelfsprekendheden uit het sociale verkeer aan ten grondslag. Afhankelijk van de stevigheid van de intentie wordt dit vertrouwen bij de eerste de beste keer dat het anders loopt geschaad, of er wordt ruimhartig een herkansing gegeven.
- Vertrouwenwekkend gedrag is gedrag waarbij iemand zich vrijwillig afhankelijk van een ander opstelt vanuit een relatief gevoel van zekerheid. Dat zal nooit 100% zeker zijn. De ander kan afspraken niet nakomen of macht uitoefenen. Dat wordt echter op voorhand niet als problematisch beschouwd.

Klijn (2010) gaat daar in zijn onderzoek nog verder op in door te stellen dat als een actor een andere actor vertrouwt, deze in feite een risico neemt. De actor stelt zich kwetsbaar op voor opportunistisch gedrag van de andere partij. Iedere actor verwacht van de andere actor dat hij zich onthoudt van dergelijk gedrag, zelfs als de mogelijkheid zich daartoe voordoet. Hij vertrouwt erop dat de partner in de interactie rekening houdt met zijn belangen. Een actor richt zich daarbij op de betrouwbaarheid van de andere actor en de mate van eerlijkheid en transparantie in zijn gedrag (Nooteboom, 2002; Sztompka, 1999; Voortman, 2012). Deze waarnemingen worden benadrukt door de klassieke literatuur over interpersoonlijk vertrouwen waarin de suggestie wordt gegeven dat dit vooral bestaat uit twee factoren: competentie en betrouwbaarheid (Hovland, Janis, & Kelley, 1953; Nooteboom, 2017; Poortinga & Pidgeon, 2003). De competentie van de actor in de samenwerking wordt beschouwd in relatie tot de beoogde activiteit en de ervaren kwaliteit van een actor. Het begrip betrouwbaarheid kan gekoppeld worden aan het begrip 'afpraak is afspraak'. Nooteboom (2017) voegt daar nog het begrip intentie, de wil om het naar het beste vermogen te doen, aan toe.

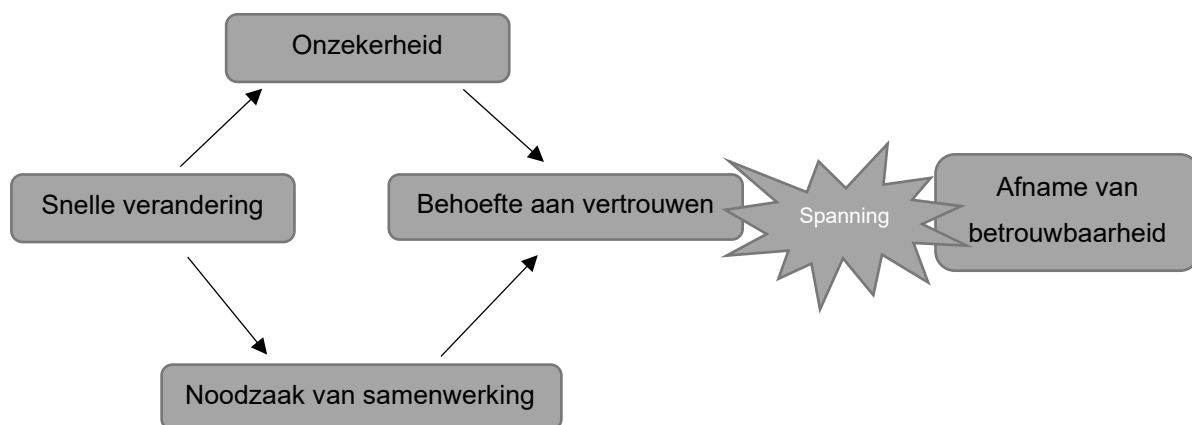
Bij het aangaan van een (nieuwe) relatie, waarvan bij een regionale samenwerking sprake is bijvoorbeeld aan het begin van een nieuwe bestuursperiode, is het persoonlijk vertrouwen ook te vertalen in de mate van betrouwbaarheid en eerlijkheid (Sztompka, 1999; Voortman, 2012, p. 24). De drie factoren die daarbij horen zijn: *reputation, performance en appearance* (Sztompka, 1999). Hoe positiever de perceptie van een actor van deze factoren, hoe groter het vertrouwen in de actor en daarmee het interpersoonlijk vertrouwen.

Vertrouwen en betrouwbaarheid zijn van praktisch belang omdat zij nodig zijn voor samenwerking. Dat kunnen samenwerkingen zijn tussen individuele actoren, binnen organisaties of interorganisatorische samenwerking. Vertrouwen is aan de orde als er onzekerheid is. Als je zeker weet wat er gaat gebeuren, is vertrouwen niet aan de orde. Dan vertrouwt je er niet op dat iets zal gebeuren, dan wéét je het. Je kunt proberen onzekerheid te verminderen door afspraken en controle daarop vast te leggen, maar naarmate de onzekerheid groter is wordt dat moeilijker en moet je meer ruimte geven (Nooteboom, 2017).

Vertrouwen is dus vooral belangrijk in situaties van onzekerheid. Onzekerheid is een van de kenmerken bij complexe maatschappelijke opgaven op regionaal niveau, ook wel beschreven als 'wicked problems' (Grint, 2005). Op voorhand is niet precies duidelijk wat er moet gebeuren en welke risico's daaraan zitten. Een minimale vorm van vertrouwen is bijna noodzakelijk om tot handelen over te gaan. Want waarom zou een actor handelen als men verwacht dat anderen de initiatieven misbruiken en er onredelijk van kunnen profiteren? Er moet bewust voor worden gekozen om een risico te nemen, en dit wordt gewoonlijk gedaan in de overtuiging dat de andere actor kan worden vertrouwd (Klijn & Koppenjan, 2004). Bij de onderlinge relatie tussen actoren gelden als factoren voor betrouwbaarheid empathie, identificatie en collegialiteit of zelfs vriendschap. Bij empathie wordt het vermogen bedoeld om je te verdiepen in het denken en doen van de ander, wat cruciaal is voor vertrouwen. Identificatie gaat daarin verder, het gaat over dezelfde denkpatronen. En met collegialiteit wordt bedoeld dat men elkaar steunt en opvangt indien nodig (Nooteboom, 2017). Als het ware alsof men "schouder aan schouder" staat.

Binnen dit onderzoek wordt voor vertrouwen de volgende definitie gehanteerd: *'Vertrouwen is de min of meer stabiele, positieve perceptie bij de actoren van de bedoelingen van andere actoren, namelijk, de perceptie dat de andere actoren zich zullen onthouden van opportunistisch gedrag'* (Edelenbos & Klijn, 2007).

Het vertrouwen dient ook als een alternatief voor akkoorden, of tenminste als een welkome aanvulling daarop (Klijn, Edelenbos, et al., 2010; Woolthuis et al., 2005). En daarmee ontstaat een meer duurzaam en voorspelbaarder gedrag van een lange termijnagenda wat weer bijdraagt aan het realiseren van een gezamenlijk regionaal doel. Het begrip vertrouwen is daarmee ook gekoppeld aan het begrip betrouwbaar. Als de betrouwbaarheid afneemt is er ook sprake van een afname van het vertrouwen. De snelheid van de verandering en de onzekerheid hebben daar invloed op. Er ontstaat een spanning tussen enerzijds de toenemende behoefte aan vertrouwen en anderzijds de afnemende betrouwbaarheid zoals weergegeven in Figuur 1 (Nooteboom, 2017, p. 19).



Figuur 1, Herdrukt van “Vertrouwen, opening naar een veranderende wereld”, door Nooteboom, 2017, p.19, Utrecht, Klement

Bij complexe regionale vraagstukken neemt de mate van onzekerheid toe vanwege de onvoorspelbaarheid en invloeden buiten de beïnvloedingssfeer van de lokale overheden. Bij toename van de onzekerheid neemt ook de noodzaak aan vertrouwen toe (Nooteboom, 2017). Daarmee neemt de variabele vertrouwen een belangrijke positie in bij het sociaal kapitaal en de slagvaardigheid in (regionale) samenwerkingen, juist bij complexe maatschappelijke vraagstukken.

2.2.3 Dispositioneel vertrouwen

Het dispositioneel vertrouwen als intrinsiek vertrouwen heeft betrekking op het geloof dat ieder mens van nature het goede doet. Nooteboom (2006) omschrijft dit als het begrip dat mensen het prettiger vinden om vriendschappelijke relaties te hebben dan geconfronteerd te worden met achterdocht en vijandigheid. Daarmee is vertrouwen niet gestoeld op eigen belang. Het dispositioneel vertrouwen zegt iets over hoe een actor naar een ander persoon of institutie kijkt in een samenwerkingsrelatie. Hoe positiever het mensbeeld, hoe lager de kans op wantrouwen.

De begrippen vertrouwen (*trust*) en wantrouwen (*distrust*) impliceren een zekere tegenstelling. Echter laag wantrouwen is niet hetzelfde als hoog vertrouwen, en hoog wantrouwen is niet hetzelfde als laag vertrouwen (Lewicki et al., 1998). Het vertrouwen in een relatie is gericht op de welwillendheid van de ander dat deze ten gunste van de actor zelf zal handelen. Het wantrouwen is meer gericht op de inschatting dat de andere actor vanwege omstandigheden ook in het nadeel van de actor zelf kan handelen. Op basis van de balans tussen persoonlijk vertrouwen en waakzaamheid in de relatie hebben Lewicki et al. (1998) een model samengesteld waarin het vertrouwen langs de verticale as is geplaatst en het wantrouwen langs de horizontale as (Figuur 2). Bij een grote mate van vertrouwen en laag wantrouwen zijn actoren er zeker van dat ze gezamenlijke doelen nastreven. De onderlinge relatie is vooral gebaseerd op positieve ervaringen die het sociaal kapitaal versterken.

Groot vertrouwen Eigenschappen: Hoop Geloof Vertrouwen Zekerheid Initiatief	Hoge waarde congruentie Bevorderen onderlinge afhankelijkheid Opportunisme gedreven Nieuwe initiatieven	Gecontroleerd vertrouwen Gesegmenteerde en begrensde relaties Kansen nastreven en beperkte risico's Monitoren van kwetsbaarheden
Laag vertrouwen Eigenschappen: Geen hoop Geen geloof Geen vertrouwen Passief Vertwijfeling	Toevallige kennismaking Beperkte afhankelijkheid Begrensde transacties binnen handbereik Professionele beleefdheid	Verwachte en gevreesde onwenselijke gebeurtenissen Veronderstelling schadelijke motieven Beheersen interafhankelijkheid Aanname dat de aanval de beste Verdediging is paranoia
	Laag wantrouwen Eigenschappen: Geen angst Afwezigheid sceptisme Afwezigheid cynisme Lage monitoring Geen waakzaamheid	Hoog wantrouwen Eigenschappen: Angst Sceptisch Cynisme Waakzaamheid Oplettendheid

Figuur 2, Aangepast van "Trust and distrust: new relationships and realities", door Lewicki et al., 1998. Academy of management Review, 23, P. 445

Door McKnight & Chervany Norman (2001) zijn al drie belangrijke begrippen van vertrouwen genoemd: dispositioneel vertrouwen, interpersoonlijk vertrouwen en institutioneel vertrouwen. Deze begrippen worden langs de lijn van vertrouwen en wantrouwen gelegd, waarbij opgemerkt moet worden dat in sommige situaties bovenmatig wantrouwen ook voort kan komen uit een gebrek aan zelfvertrouwen van de actor. Het 'calimerosyndroom' waar ervaren kan worden dat deze zwak en kwetsbaar is ten opzichte van de grotere en sterkere partners in de samenwerking en er "toch wel" misbruik van gemaakt zal worden (Nooteboom, 2017, p. 18).

Wantrouwen kan ook gekoppeld worden aan de mate van beschikbaarheid van informatie en de afstand tot de sleutelfiguren in een samenwerking. Een zekere mate van wantrouwen of waakzaamheid hoeft niet negatief te zijn. Er kunnen in een politieke context omstandigheden zijn waarin een actor weleens nadelig kan handelen ten opzichte van de belangen van een ander. Dat is oké zolang een actor zich daarvan bewust is en hier transparant in is dat deze handelt vanuit zijn rol als bestuurder al dan niet in opdracht van de eigen gemeenteraad. Vertrouwen kan gewonnen worden door openheid van zaken te geven en duidelijkheid in de gemaakte keuzes. De openheid van zaken kan bij samenwerking ook gezien worden als het inzicht bieden in ieders belang van de actoren in de samenwerking. Er is dan geen sprake van 'verborgen agenda's'. Wanneer er sprake is van een beperkt interpersoonlijk vertrouwen en een groot wantrouwen ontstaat een situatie die het moeilijk maakt om een onderlinge relatie te ontwikkelen tussen actoren. De relatie beperkt zich dan sterk tot het resultaat en maakt de onderlinge relatie ondergeschikt. Bij dit soort onderlinge relaties bestaat de neiging om zoveel mogelijk risico's te vermijden en daarvoor controlemechanismen te institutionaliseren in de vorm van formeel toezicht, procedures en monitoring (Kaats & Opheij, 2016). En dat heeft invloed op het institutioneel vertrouwen.

2.2.4 Institutioneel vertrouwen

Het begrip sociaal kapitaal van actoren in een (bestuurlijk) netwerk wordt vaak uitgelegd als de informele banden tussen de actoren in dat netwerk of de betreffende samenwerking. Echter gaan informele en formele banden ook vaak samen (Nooteboom, 2006). Persoonlijk vertrouwen en formele overeenkomsten kunnen elkaar vervangen, maar ook aanvullen (Möllering, 2001; Woolthuis et al., 2005). De formele overeenkomsten uiten zich in procesafspraken in de governance. Het vertrouwen tussen actoren in een regionale samenwerking versterkt het sociaal kapitaal. Onder actoren worden volgens Nooteboom (2017) niet alleen de individuele bestuurders verstaan, maar ook de organisaties. Een actor kan daarmee dus ook een institutie zijn. Onder de instituties worden in dit onderzoek bedoeld de formele regionale samenwerking MRE en de 21 gemeentelijke organisaties.

Door het dichttimmeren van processen via afspraken in de governance wordt de ruimte in de samenwerking ontnomen en dat heeft meer weg van wantrouwen. Door de toename van afspraken, controle-instrumenten en risicobeperkende maatregelen ontstaat dan het gevoel van wantrouwen en gebrek aan ruimte. Een voorbeeld hiervan is het bij een regionale samenwerking beperken tot de formele instrumentaria zoals zienswijzen die, aan het einde van een samenwerkingsproces, vanuit een controlerende positie wordt ingezet.

Het institutioneel vertrouwen is geworteld in de sociologie. Bij deze vorm van vertrouwen wordt geloofd dat de samenleving gebaat is bij het regelen van kwesties op macroniveau en dat zeggenschap neergelegd wordt bij een daartoe in het leven geroepen institutie (Kaats & Opheij, 2016, p. 133). De samenwerking MRE heeft als institutie en als actor een relatie met de deelnemers, zijnde de gemeenten vertegenwoordigd door de gemeenteraden, waarin vertrouwen wordt gegeven in de actor MRE (als NAO-organisatie) om de vastgestelde doelen te realiseren.

De bestuurders in een regionale samenwerking hebben, als actoren, relaties met andere regionale bestuurders en een relatie ten opzichte van de eigen gemeente in het samenwerkingsnetwerk. Die laatste relatie is ook een verantwoordingsrelatie over de resultaten (output) van de gemeenschappelijke regeling richting de eigen gemeenteraad. De gemeenteraad moet in de gelegenheid gesteld worden om controle uit te kunnen oefenen op het instituut, de gemeenschappelijke regeling. Controle in de praktijk gaat over de daadwerkelijke inzet van het instrumentarium door de raad. Deze wordt vaak in vier onderdelen uiteengezet, controle op input, throughput, output en outcome (Bekkers, 1999; Berg et al., 2018; 2021, p. 35). Controle op input gaat over de inzet van middelen door de gemeente (of het samenwerkingsverband), controle op throughput over de kwaliteit van het doorlopen proces (met eisen als transparantie, voorspelbaarheid en rechtmatigheid), controle op output over de bereikte resultaten, ook in verhouding tot de geleverde inspanningen (doelmatigheid) en controle op outcome over de doeltreffendheid (heeft het handelen van de gemeente geleid tot de gewenste effecten).

Het institutioneel vertrouwen is te koppelen aan de binnen het sociaal kapitaal benoemde normen en waarden en daarmee te formuleren als betrouwbare procedures, throughput, en een gezamenlijk geformuleerd doel met voldoende ambitie. Maar staat een toename in controle niet op gespannen voet met het werken aan het institutioneel vertrouwen in een samenwerking? Een toename aan

controle-instrumenten heeft daarmee een negatieve invloed op het vertrouwen. Er is minder vertrouwen in de samenwerking als instituut, het institutioneel vertrouwen.

Een aantal onderzoekers (Ghoshal & Moran, 1996) is zelfs van mening dat het benadrukken van controle-elementen tot wantrouwen kan leiden (de Man & Roijackers, 2009). Zo kan het vragen om contractuele garanties de relatie ondermijnen door een signaal af te geven dat een bedrijf een partner wantrouwt: er is enig empirisch bewijs dat deze zienswijze bevestigt (Lee & Tamer Cavusgil, 2006). De ervaren afstand tussen het instituut samenwerking MRE als actor en de 21 gemeenteraden als actoren uit zich door de hogere mate van wantrouwen en lagere mate van vertrouwen wat kan leiden tot het toenemen van controlemechanismen en passiviteit. Zoals ook verwoord in het kwadrant linksonder in Figuur 2. Voor dit onderzoek is de volgende definitie gehanteerd voor institutioneel vertrouwen: Het vertrouwen in een samenwerking is onder te verdelen in het vertrouwen in mensen én in instituties als actoren. Een institutie is de formalisering van een groep mensen met een gezamenlijk doel. De instituties zijn in deze dan de samenwerking MRE als NAO-vorm en de 21 gemeenteraden als actor.

Door een gebrek aan vertrouwen in de onderlinge relatie tussen het instituut samenwerking als actor en de actoren van de gemeentelijke organisaties neemt ook de bereidheid tot het accepteren van risico's af. Daarmee is naast het interpersoonlijk vertrouwen ook het institutioneel vertrouwen een variabele die invloed uitoefent op de transactiekosten binnen de samenwerking. En daarmee op de slagvaardigheid/ efficiëntie, resultaten en mate van control die op hun beurt als variabele weer het institutioneel vertrouwen beïnvloeden.

2.3 Transactiekostentheorie

Vertrouwen houdt in dat actoren rekening houden met elkaars belangen. Vertrouwen zou daarmee invloed kunnen hebben op de transactiekosten. Bijvoorbeeld omdat er minder geïnvesteerd hoeft te worden in formele coördinatie, omdat interpersoonlijk vertrouwen een grotere voorspelbaarheid en betrouwbaarheid in het gedrag van de belangrijkste actoren met zich meebrengt (Klijn, Edelenbos, et al., 2010). En waar dit interpersoonlijk vertrouwen nog dun is kan het institutioneel vertrouwen, dat een institutie nagestreefde doelen behaalt, deze plaats innemen. Daardoor heeft het ook een positieve invloed op de in de transacties besloten risico's en de uitwisseling van belangen tot gevolg (Williamson, 1981). Dat leidt tot een verbetering van de samenwerkingsrelatie tussen actoren. Het is tenslotte minder waarschijnlijk dat opportunistisch gedrag optreedt dat tot onverwachte interacties leidt in een situatie waarin een actor uitgaat van de goede bedoelingen van de ander (Klijn, Steijn, et al., 2010). Samengevat betekent vertrouwen vanuit het concept sociaal kapitaal ook een zekere mate van wederkerigheid waarbij ook ruimte aan de andere actor gegeven zou moeten worden, wat altijd een risico met zich meebrengt.

Vanuit economisch perspectief wordt vertrouwen vooral rationeel gezien als middel om efficiëntie te vergroten en transactiekosten te verminderen. Bepalend daarin is het onderzoek van Williamson (1981). Bestuurlijk vindt in regionale samenwerking ook uitwisseling van verschillende belangen plaats, transacties. Daarbij kan het gaan om het kunnen plaatsen van windmolens in gemeente A

terwijl gemeente B juist een voorzieningenniveau kan aanbieden. De inspanningen die nodig zijn bij dit soort transactionele relaties worden in de economie ook wel uitgedrukt in transactiekosten. Hoe lager de inspanning, hoe sneller men tot overeenstemming zou kunnen komen. Transactiekosten dragen bij aan de ervaren efficiëntie van een samenwerkingsrelatie van actoren. Naast de baten, waarin het doel van de samenwerking in is verweven met het waarde toevoegen voor de samenleving van de regio als *daily urban system*, wordt dit door raadsleden én bestuurders van gemeenten als actoren ook vaak afgezet tegen de benodigde investeringen die daarvoor gedaan moeten worden. Deze handelswijze sluit ook aan bij de verantwoording over de output die bestuurders afleggen aan de eigen gemeenteraad, die verder afstaan van de samenwerking, en of die ook in verhouding staat tot de geleverde inspanningen (doelmatigheid). Waarbij de baten gezien worden als het rendement van de gemaakte investeringen. Het ervaren rendement, of ook wel efficiëntie, wordt door Feiock in zijn werk rondom het Institutional Collective Action (ICA) framework (Feiock, 2007, 2013) beschreven als de ervaren baten (rendement) en kosten (investering) van een regionale samenwerking. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen vijf verschillende typen kosten: informatiekosten, coördinatiekosten, onderhandelingskosten, monitoringskosten en representatiekosten. Informatiekosten zijn de benodigde inspanning om toegang te krijgen tot de doelen en middelen van de actoren in de samenwerking. Het toenemen van verstrekken van informatie vindt plaats bij een toename van interpersoonlijk vertrouwen op basis van de intentie en kwaliteiten van de ander (Lewicki et al., 1998; Woolthuis et al., 2005). De coördinatiekosten zijn de inspanningen om tot afstemming te komen. Deze vragen om inzet, investeren van inzet van ambtelijk apparaat en veel 'koffiedrinken'. Dat hangt ook samen met de perceptie van verlies aan autonomie wanneer er een afhankelijkheid is door de afstemming en samenwerkingsrelaties. De conflicterende doelen moeten verenigd worden en er moet geïnvesteerd worden in overkoepelende regionale doelen (Torenvlied, 2012). De mate van onderling vertrouwen, de dichtheid van de onderlinge relaties en de centraliteit van de eigenschappen van de actoren, spelen in positieve zin mee in de bereidheid voor actoren om deze investeringen te doen. De mogelijkheid tot het sluiten van compromissen of uitruil wordt vergoot door de factor tijd en een gezamenlijke agenda. Dit zijn de inspanningen van onderlinge informatiewisseling, onderhandeling en besluitvorming binnen de regionale samenwerking op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau (Van Genugten, De Kruijf, Zwaan, & Van Thiel, 2017). De kerngedachte van de transactiekostentheorie met betrekking tot netwerkrelaties is dat deze relaties predominant gedreven worden door negatieve factoren, zoals de druk om kosten te drukken en de noodzaak om mislukkingen te voorkomen (Klaster, 2017). De meer rationele benadering van de transactiekostentheorie gaat er in het algemeen vanuit dat individuen en organisaties interorganisatorische relaties aangaan om hun eigen belangen na te streven (Klaster, 2017; Williamson, 1993). Dit kenmerk van het nastreven van eigen belangen wordt ook herkend in de MRE-samenwerking waarin zienswijzen gericht zijn op het rendementsprincipe en *'what's in it for me'* in plaats van het meer sociale principe *'If it is good for us, it is good for me'*.

Naast de meer systematische en rationeel benaderde kosten is er ook sprake van meer informele of indirecte kosten, de 'agency'-kosten. Dit zijn inspanningen van bestuurders, als actor, op bestuurlijk niveau van overleg met en terugkoppeling naar organen binnen de individuele gemeenten (Van

Genugten et al., 2017). Hier ligt ook een relatie tot het institutioneel vertrouwen. Enkele voorbeelden daarvan zijn terugkoppeling over regionaal gemaakte afspraken in portefeuillehoudersoverleggen naar een eigen gemeenteraad, de nabijheid van informatie. Voor de gemaakte kosten gaat het op basis van het ICA framework dus niet over de periodieke financiële bijdragen aan een samenwerkingsverband, zoals deze in de begrotingen en jaarrekeningen is opgenomen onder bijvoorbeeld de paragraaf Verbonden partijen. Deze transactiekosten hebben betrekking op de inspanningen op geïnvesteerde tijd, inzet van middelen (zoals kennis en ambtenaren) en aandacht (zoals bijvoorbeeld telefoontjes of koppen koffie) die gedaan worden om de onderlinge relatie te versterken, tot een akkoord te komen en de naleving daarvan te handhaven. Binnen dit onderzoek wordt als akkoord beschouwd een gezamenlijk doel voor de regionale samenwerking.

De mens als actor in een samenwerking wordt ook beschouwd als een rationeel, vanuit eigen belang handelend wezen. Dit is een wat opportunistische benaderingswijze van het handelen. Vertrouwen verlaagt de transactiekosten, vergroot de efficiëntie en de voorwaarden om tot een hogere productie en realisatie van eigen belangen te komen (Voortman, 2012). Mosch (2004) is van mening dat de factor onzekerheid bij vertrouwen van essentieel belang is. Het gedrag van andere actoren in de toekomst is onzeker. Als mensen vertrouwen geven, gedragen ze zich echter alsof zij de toekomst kennen. Zij nemen het onvoorspelbare gedrag van anderen voor lief. Vertrouwen transformeert de onzekerheid daarmee in risico (Nooteboom, 2017; Voortman, 2012).

Vertrouwen is een middel om sociale of economische doelen te bereiken. Econoom Robert Mosch (2004) onderzocht in zijn proefschrift de effecten van vertrouwen op economische samenwerking. In deze opvatting komen aspecten als welwillendheid (*willingness*), kwetsbaarheid (*vulnerability*) en voorspelbaarheid (*predictability*) aan de orde (Voortman, 2012). De uitspraak van Hardin (2001, p. 17), een politicoloog die ook schrijft over de begripsverwarring rond vertrouwen sluit hierop aan: '*it is not trust that is risky, it is acting on trust that is risky.*' Door te handelen op basis van vertrouwen wordt het vertrouwen dus expliciet: men is, in ruil voor een verlaging van de transactiekosten bereid om risico te nemen. Vanuit dit theoretisch perspectief kan beredeneerd worden dat factoren als vertrouwen, wederkerigheid (gunnen), betrokkenheid en het delen van informatie (al dan niet via sociale netwerken) de integratie van het netwerk versterken en dat dit op zijn beurt ten goede komt aan het verlagen van de transactiekosten en de slagvaardigheid voor de regio als geheel. Dit geldt ook in deze mate voor regionale complexe vraagstukken (Agranoff, 2003; Agranoff & McGuire, 2001; Provan et al., 2007; Provan & Milward, 2001; Vangen & Huxham, 2003).

Williamson (1993), beschrijft dit in zijn werk tweeledig. Ten eerste, vertrouwen voegt op zichzelf niets toe als dit niet meer is dan calculerend eigenbelang. Ten tweede is zijn stelling dat het vertrouwen niet verder kan gaan dan berekend eigenbelang, door iets weg te geven zonder verwachting dat je het terugverdient. Dit staat wat op gespannen voet met de in de sociaal kapitaaltheorie beschreven mate van wederkerigheid en het vertrouwen in de vertrouwde waar onder andere Nooteboom (2002) over schrijft. In de politiek is er sprake van onderlinge uitruil van belangen, wat bijvoorbeeld is terug te zien bij het sluiten van coalitieakkoorden. Daarmee sluit dat ook aan bij de huidige economie en wat daar tegenwoordig gebruikelijk is.

De definitie daarvan is de bereidheid iets weg te geven of toe te geven, mits dit later wordt terugverdiend. Een parallel kan daarvoor getrokken worden met langdurigere samenwerkingen of meerjarige akkoorden tussen samenwerkingspartners waar de factor tijd hier in positieve zin een bijdrage aan zou kunnen leveren (Nooteboom, 2017; Williamson, 1993). Deze wederkerigheid is ook een van de drie belangrijke onderdelen van het concept sociaal kapitaal (Putnam et al., 1993).

Voortman (2012) verwoordt dit in haar werk als volgt: Vertrouwen verlaagt de transactiekosten tussen actoren en vergroot de efficiëntie, maar is meer dan alleen een rationele handeling. Vertrouwen vormt de basis voor het sociale en culturele kapitaal en versterkt daarmee het gevoel van een community van de actoren. Vertrouwen is een begrip met zowel een extrinsieke als een intrinsieke betekenis. Bij het efficiënt realiseren van een gezamenlijk doel zoals regionale strategieën als onderhandelingsresultaat van de verschillende belangen van de actoren in het netwerk, is het daarmee van belang dat er zowel sprake is van vertrouwen tussen het instituut MRE als actor en de 21 gemeenten als actoren van de samenwerking (institutioneel vertrouwen) als het gedrag in de relatie van de individuele mensen als actoren onderling en als ambassadeur naar de eigen achterban (het interpersoonlijk vertrouwen). De perceptie van actoren op het af-/toenemen van de transactiekosten heeft invloed op slagvaardigheid en ook op de mate van institutioneel vertrouwen. Een gezamenlijk doel waarin de actoren zich herkennen en het behalen van een gezamenlijk resultaat dragen op hun beurt weer bij aan het vergroten van het institutioneel vertrouwen.

Op basis van het literatuuronderzoek kunnen de eerste drie deelvragen beantwoord worden.

2.4 Beantwoording theoretische deelvragen

2.4.1 Wat is de centrale betekenis van het interpersoonlijk vertrouwen binnen een regionale samenwerking én hoe verhoudt zich dat tot het institutioneel vertrouwen?

Vanuit het perspectief van het bestuurlijk sociaal netwerk is het begrip vertrouwen in een institutie én tussen individuele actoren een aspect van de relatie en staat in zoverre centraal dat bij een gebrek eraan dit in negatieve zin invloed heeft op een efficiënte wijze van samenwerking van een bestuurlijk sociaal netwerk en het sociaal kapitaal. Het interpersoonlijk vertrouwen draagt bij aan het versterken van de bestaande onderlinge relaties tussen actoren met gelijklopende eigenschappen, het '*bonding capital*' en daarmee sterkere onderlinge relaties (Granovetter, 1977; Putnam & Schuster, 2000). Het interpersoonlijk vertrouwen is ook van invloed op de beschikbaarheid van nieuwe relaties en achterliggende netwerken van actoren, het '*bridging capital*'. Het anticiperen op nieuwe complexe maatschappelijke vraagstukken brengen risico's met zich mee. Bij een gebrek aan vertrouwen neemt de bereidheid om risico's te nemen af (Nooteboom, 2002; Voortman, 2012), waarmee transactiekosten toenemen en de slagvaardigheid en ervaren efficiëntie bij het oppakken van complexe maatschappelijke vraagstukken afneemt.

Een gezamenlijk inhoudelijk doel en (in het verleden) behaalde resultaten van het instituut van de samenwerking MRE draagt bij aan het versterken van het institutioneel vertrouwen als actor en daarmee ook aan het vertrouwen dat wordt gegeven door gemeenten om met en namens hen doelen te realiseren. Vertrouwen werkt als een katalysator om opgaven gezamenlijk op te pakken en de

transactiekosten te verminderen. Het sociaal kapitaal draagt eraan bij dat de beschikbare middelen en kennis van een samenwerking worden vergroot. Hoe groter daarbij het onderling vertrouwen in de actoren, hoe meer middelen en kennis via het achterliggend netwerk daarmee beschikbaar komen om zowel het gezamenlijk als individueel belang met elkaar te realiseren, wat op zijn beurt weer invloed heeft op het verlagen van de transactiekosten en daarmee de risico's die genomen kunnen worden bij complexe maatschappelijke opgaven. Hoe groter het institutioneel en interpersoonlijk vertrouwen, des te grotere en meer complexe opgaven kunnen worden opgepakt in een regio met 21 autonome gemeenten.

2.4.2 Welke typen vertrouwen in een bestuurlijke regionale samenwerking zijn te onderscheiden?

Vanuit het sociaal kapitaal als perspectief is het vertrouwen in een relatie gericht op de welwillendheid van de ander dat deze ten gunste van de actor zelf zal handelen. Het wantrouwen is meer gericht op de inschatting dat de andere actor vanwege omstandigheden ook in het nadeel van de actor zelf kan handelen. Het vertrouwen in een samenwerking, vanuit het concept sociaal kapitaal is onder te verdelen in het vertrouwen in mensen en instituties als actoren. Een samenwerking kan niet bestaan zonder de mensen die als actor een rol vervullen in die samenwerking. De instituties, waarbij niet alleen de NAO-vorm bedoeld wordt als actor maar ook de gemeenteraden, zijn de formalisering van een groep mensen met een gezamenlijk doel. De verschillende doelen van deze instituties zorgen voor een gezamenlijke verbinding in een interorganisatorische samenwerkingsvorm. De mate van vertrouwen in instituties wordt, bij aanvang van een samenwerkingsperiode, voornamelijk afgemeten aan de resultaten van het instituut of samenwerkingsvorm, de output. Waar deze hoog is zal ook het institutioneel vertrouwen groter zijn (Schaap et al., 2018). Het interpersoonlijk vertrouwen doet zich voor zowel binnen de verschillende gremia in formele zin als buiten de verschillende gremia in informele zin. Het dispositioneel vertrouwen geeft daarmee als onderdeel van het interpersoonlijk vertrouwen aan hoe de grondhouding van een actor naar de ander in de onderlinge relatie is. Daarmee zijn twee hoofdtypen van vertrouwen te onderscheiden in de regionale samenwerking: 1) het vertrouwen in en tussen de mensen die als actor een rol hebben in de regionale samenwerking, het interpersoonlijk vertrouwen, en 2) het vertrouwen tussen het instituut samenwerking MRE als actor en de 21 gemeenten en gemeenteraden als actoren, het institutioneel vertrouwen.

2.4.3 Welke factoren beïnvloeden het interpersoonlijk en het institutioneel vertrouwen?

In het theoretisch kader zijn in de paragrafen 2.1, 2.2 en 2.3 binnen de literatuur factoren beschreven welke het interpersoonlijk vertrouwen en het institutioneel vertrouwen beïnvloeden. In onderstaande Tabel 3 is een overzicht hiervan weergegeven. De kolom invloed geeft per factor aan op welke wijze de factor het interpersoonlijk vertrouwen of het institutioneel vertrouwen beïnvloedt. Hoe positiever de perceptie van een actor van deze factoren, hoe groter het vertrouwen in de actor of institutie en daarmee het versterken van de onderlinge relatie van het sociaal kapitaal en hoe groter de invloed op de verlaging van de transactiekosten. Twee voorbeelden daarvan, als het inhoudelijk doel (factor inhoud) door meer actoren wordt (h)erkend heeft dit in positieve zin invloed op het institutioneel vertrouwen. Het toenemende aantal controle-elementen heeft een negatief effect op het institutioneel vertrouwen (de Man & Roijakkers, 2009; Ghoshal & Moran, 1996). Beide type vertrouwen zijn niet enkel een statische momentopname maar ontwikkelen zich door interactie met andere actoren.

Tabel 3, Overzicht factoren die het interpersoonlijk vertrouwen en het institutioneel vertrouwen beïnvloeden

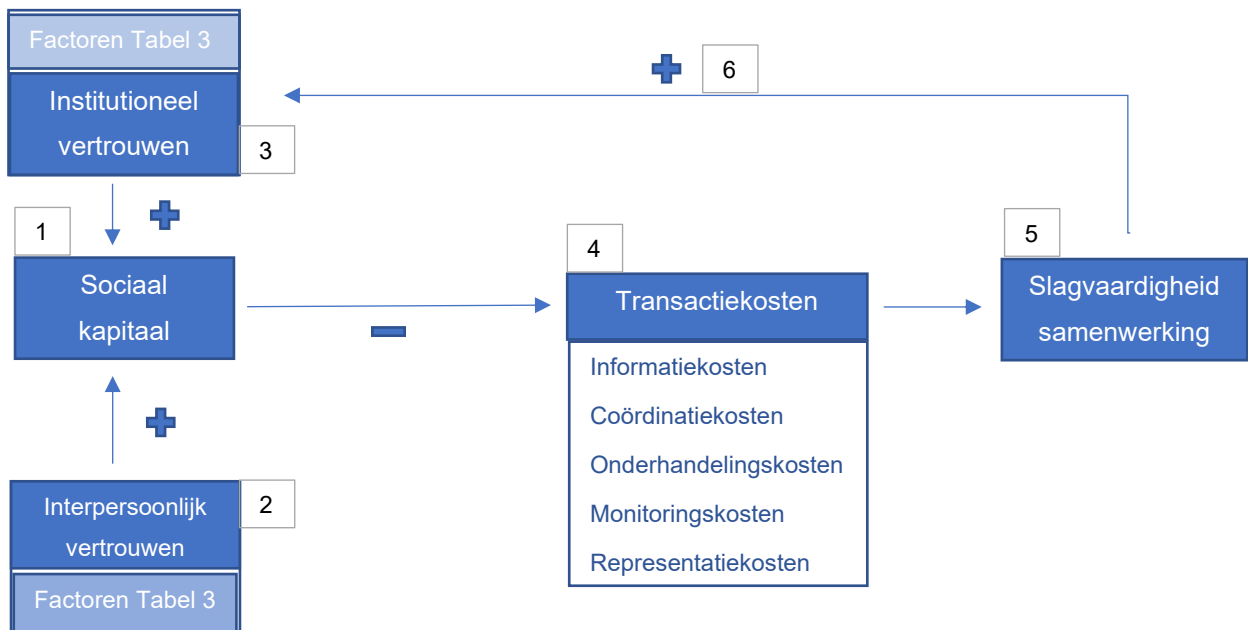
	Factoren Interpersoonlijk vertrouwen	Invloed	Factoren Institutioneel vertrouwen	Invloed
Onderlinge relatie	Perceptie	+	Gezamenlijk doel	+
	Sociale normen	+	Dichtheid	+
	Intentie/welwillendheid	+	Inhoud	+
	Gedrag(-snormen)	+	Output/ resultaten	+
Betrouwbaarheid	Reputatie	+	Controle-elementen	-
	Prestatie	+	Aantal	-
	Representatie	+	Centraliteit	+
	Empathie	+	Tijd	+
	Identificatie	+	Toegang tot informatie	+
	Collegialiteit	+		
	Voorspelbaarheid	+	Voorspelbaarheid	+
Dispositioneel vertrouwen	Wantrouwen	-	Onzekerheid	-
	Zelfvertrouwen	+		

2.5 Conceptueel model

Om te komen tot een grotere slagvaardigheid van de regionale samenwerking, waarbij door vertrouwen de efficiëntie toeneemt, is op basis van het theoretisch kader binnen het onderzoek gekeken naar een drietal kernvariabelen. Als onafhankelijke en meer contextuele variabele het sociaal kapitaal (1), als de verzameling van onderlinge relaties van het bestuurlijk sociaal netwerk. Als onafhankelijke variabele het interpersoonlijke (2) en institutionele vertrouwen (3) die in positieve zin invloed uitoefenen op de onderlinge relaties van actoren (bijvoorbeeld de wederkerigheid in de relatie, de betrouwbaarheid en de mate van bereidheid tot handelen in de relatie met de andere actor) en daarmee het sociaal kapitaal. Op deze manier draagt het sociaal kapitaal (1) bij aan het verlagen van de transactiekosten (4). Als men elkaar kent en er een zekere mate van vertrouwen aanwezig is zijn er minder 'harde' afspraken nodig. Door het verlagen van de transactiekosten zoals de informatiekosten en coördinatiekosten neemt de ervaren efficiëntie/ slagvaardigheid toe, de afhankelijke variabele. Onder de slagvaardigheid (5) wordt verstaan het, als bestuurlijk sociaal netwerk van de samenwerking MRE, in staat en bereid zijn tot snel handelen en optreden bij complexe maatschappelijke regionale vraagstukken. De mate van slagvaardigheid in het behalen van de gestelde doelen (efficiëntie) en resultaten heeft weer een positieve invloed op het institutioneel vertrouwen (6).

Dit heeft geleid tot onderstaand conceptueel model (Figuur 3).

Figuur 3, Conceptueel model effect vertrouwen op slagvaardigheid samenwerking



3 Methodologie

Het onderzoek valt uiteen in drie fasen. In hoofdstuk 2 zijn de relevante theorieën en inzichten beschreven en geanalyseerd. De theoretische deelvragen zijn beantwoord op basis van literatuuronderzoek. Daarmee is een theoretisch kader en een begrippenkader opgebouwd. Op basis daarvan is in paragraaf 2.5 een conceptueel model toegelicht.

Dit hoofdstuk geeft weer op welke wijze een antwoord is gegeven op de overige deelvragen en de beantwoording van de hoofdvraag. Om de beschreven doelstelling in paragraaf 1.5 te kunnen realiseren, is in dit onderzoek gebruik gemaakt van een kwalitatief veldonderzoek. Kwalitatief onderzoek wordt geregeld gekoppeld aan een inductieve benaderingswijze. In dit onderzoek is gestart met het opstellen van een theoretisch kader. De daaruit ontstane inzichten en bevindingen worden toegepast als perspectief via het conceptuele model om de data uit het empirisch onderzoek te analyseren.

3.1 Ethiek

Het onderzoek wordt uitgevoerd volgens de ethische richtlijnen voor niet medisch onderzoek. Binnen dit onderzoek zijn drie verschillende partijen betrokken, te weten de respondenten die betrokken zijn bij de interviews, de opdrachtgever en de onderzoeker (Baarda et al., 2018, pp. 38–40). Allereerst de rol van de opdrachtgever. Deze heeft ingestemd met de uitvoering van het onderzoek. De opdrachtgever heeft geen inbreng gehad in de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Ten tweede de respondenten die allen onderdeel uitmaken van het netwerk waarbinnen het onderzoek zich afspeelt. De type vraagstelling en vertrouwelijkheid van de interviews is van belang voor de positie van de betrokken respondenten. De openbaarheid van de interviews zou mogelijk een negatieve invloed kunnen hebben op de respondenten. De respondenten hadden geen persoonlijk belang bij deelname aan het onderzoek.

De onderzoeksvragen zijn gericht op de begrippen rondom sociaal kapitaal, vertrouwen, en ervaren transactiekosten. Deze begrippen vragen om een veilige omgeving en randvoorwaarden waarbinnen de interviews zijn afgenomen bij de respondenten. Om de vertrouwelijkheid van de interviews voor de respondenten te waarborgen zijn zowel de opnames als de transcripten slechts beschikbaar voor de onderzoeker ter verantwoording van het uitgevoerde onderzoek. Zowel opnames als transcripten mogen niet voor ander onderzoek of andere doeleinden gebruikt worden. Voor de verdere analyses zijn de transcripten geanonimiseerd waardoor deze niet meer te herleiden zijn tot de naam van de respondenten. Waar dit vanwege specifieke casuïstiek niet mogelijk was is de casus, voor zover mogelijk, ook geanonimiseerd.

Het belang van de onderzoeker is primair het onderzoeksbelang. Daarnaast is er sprake van een dubbele positie van de rol van onderzoeker, omdat deze onderdeel uitmaakt van het netwerk (de organisatie MRE) waarin het onderzoek zich afspeelt en daarnaast de rol heeft van onderzoeker. In de uitnodiging aan de respondenten is de rol van onafhankelijke onderzoeker benadrukt. Daarnaast is door onderzoeker een neutrale positie ingenomen op het vraagstuk. Er is geen belang van de onderzoeker in relatie tot de respondenten of omgekeerd.

3.2 Dataverzameling

De geformuleerde begrippen binnen het conceptueel model en onderliggende vragen zijn gericht op de meningen en ervaringen van de respondenten. Daarnaast is aan respondenten een uitvraag gedaan over de beleving en ervaringen met en over anderen in de samenwerking. De wijze van dataverzameling voor dit onderzoek leent zich om die reden goed om de methodiek van interviews toe te passen. Daarmee is informatie verkregen over hoe de respondenten denken en handelen binnen het netwerk. Daarnaast is er de mogelijkheid om door te vragen en zijpaden te bewandelen die in het oorspronkelijke onderzoeksmodel niet opgenomen zijn en relevante informatie op kunnen leveren (Baarda et al., 2018).

Op basis van het conceptueel model is de praktijksituatie getoetst via een kwalitatief veldonderzoek, bestaande uit semigestructureerde interviews met actoren (bestuurders) en focusgroepen ((oud-) gemeentesecretarissen) om de opzet van de semigestructureerde interviews vanuit verschillende perspectieven te belichten en beter te duiden. Tot slot is het conceptueel model getoetst middels een analyse op de via de interviews verkregen data.

3.2.1 Deskresearch/ theoretisch kader.

De onderzoeksvraag is verder uitgediept op basis van literatuuronderzoek. Binnen het theorieonderzoek is gekeken naar mogelijke verklaringen van de beschrijving van de probleemstelling in paragraaf 1.4.

3.2.2 Kwalitatief veldonderzoek

De regio Zuidoost-Brabant bestaat uit 21 gemeenten³. In deze 21 gemeenten hebben in totaal 450 raadsleden zitting in de verschillende gemeenteraden en zijn er 98 collegeleden actief op het moment van onderzoek. Van de 98 bestuurders hebben er 71 een actieve rol binnen de regionale samenwerking MRE. Daarvan zijn 35 bestuurders actief in drie of meer bestuurlijke overleggen.

Steekproef

Afhankelijk van de onderzoeksvraag en onderzoeksopzet kan gekozen worden voor een gerichte of niet-gerichte steekproef. In dit laatste geval wordt er niet gekozen uit respondenten met bepaalde kenmerken, maar juist ad-random (Baarda et al., 2018, pp. 111–120). Dit onderzoek richt zich specifiek op de bestuurders die een actieve rol hebben binnen de regionale samenwerking MRE. Om te bepalen welke bestuurders binnen het samenwerkingsnetwerk MRE onderdeel uitmaken van het onderzoek is gebruik gemaakt van een netwerkanalyse (Bijlage 1, Netwerkanalyse) met behulp van de applicatie Visone (Brandes & Wagner, 2004). Vanwege de specifieke vraagstelling van dit onderzoek is gekozen voor een gerichte steekproef waar, binnen de totale populatie van bestuurders, op basis van een aantal factoren (Tabel 4) bewust respondenten worden gekozen. Met deze werkwijze wordt beoogd om een goede variatie op de in Tabel 4 beschreven factoren mee te kunnen nemen in het onderzoek.

³ Metropoolregio Eindhoven bestaat uit de volgende 21 gemeenten: Bergeijk, Best, Bladel, Son en Breugel, Asten, Cranendonck, Someren, Deurne, Laarbeek, Eindhoven, Helmond, Geldrop-Mierlo, Reusel-De Mierden, Nuenen c.a., Eersel, Waalre, Gemert-Bakel, Heeze-Leende, Valkenswaard, Oirschot, Veldhoven.

Tabel 4, factoren ten behoeve van selectie steekproef respondenten

Factor	Motivatiefactor
Aantal jaar in een bestuurlijke functie in de regio	Het aantal jaren dat een actor meeloopt zegt iets over de ervaring in het netwerk en de tijd die, binnen de rol in dat netwerk, is verstreken om in enige mate een sociaal netwerk uit te breiden.
Aantal functies binnen de regio	Als actoren meerdere functies in de regio hebben vervuld, al dan niet binnen dezelfde gemeente, kan dit van invloed zijn op kennis van het sociale netwerk en mate van bekendheid met de samenwerking.
Type functie in de regio (wethouder/burgemeester)	Een wethouder wordt aangewezen door een politieke fractie voor een periode van 4 jaar en heeft veelal een inhoudelijke portefeuille. Een burgemeester wordt aangesteld voor een periode van 6 jaar en heeft veelal geen inhoudelijke portefeuille, maar vaak wel een portefeuille die gaat over samenwerking.
Grootte van gemeente in de regio	Afhankelijk van de grootte van de gemeente heeft een bestuurder ook in meer of mindere mate de beschikking over middelen (grootte en kwaliteit ambtelijke organisatie) en toegang tot informatie (via directe bestuurlijke lijnen met rijk of provincie). Beide kunnen van invloed zijn op de tevredenheid van het onderhandelingsresultaat en noodzaak of behoefte om samen te werken.
Oorsprong ("van buiten" of "van binnen")	Elke regio in Nederland wordt gekenmerkt door zijn eigen cultuur. Zo heeft Friesland andere cultuurkenmerken dan Brabant. De gebruiken behorende bij een cultuur kunnen daarmee van invloed zijn op de perceptie of intentie van vertrouwen op een ander.
Lid van politieke partij (politieke partijen die op dit moment in het parlement zitten ("Partijen in Tweede en Eerste Kamer - Parlement.com," n.d.))	Een landelijke politieke partij beschikt over een structuur en een overkoepelende organisatie. Daarnaast is een aanname dat bestuurders behorende bij een landelijke politieke partij op hoofdlijnen dezelfde idealen nastreven.
Bestuurders binnen de regio Zuidoost-Brabant die zich binnen het netwerk op strategische en centrale sleutelposities bevinden.	De posities van de bestuurlijke rollen in een netwerk verschillen van elkaar, waardoor beschikking over informatie of toegang tot andere (bestuurlijke) netwerken rolafhankelijk is. Dit kan betekenen dat er een andere onderhandelingspositie is in relatie tot transactiekosten.

Uit eerder onderzoek komt naar voren dat er in samenwerkingsverbanden en netwerken sleutelposities aanwezig zijn die in staat zijn om delen van het netwerk met elkaar te verbinden (Kenis & Cambré, 2019b). Een voorbeeld binnen het bestuurlijk netwerk in Zuidoost-Brabant kan daarvoor gegeven worden in de vier aanwezige subregio's (stedelijk gebied Eindhoven, de Kempengemeenten, de Peeltgemeenten en de A2-gemeenten) in relatie tot de gehele regio Zuidoost-Brabant. Maar bijvoorbeeld ook een voorzitterschap van een portefeuillehoudersoverleg of Dagelijks Bestuur. In de literatuur worden aan deze posities specifieke kenmerken toegeschreven (Kenis & Cambré, 2019b). Met het bepalen van de steekproef om te komen tot een representatieve groep respondenten is rekening gehouden met deze sleutelposities.

Beperking onderzoek

Vanwege onvoorziene omstandigheden heeft een van de respondenten op een sleutelpositie uiteindelijk niet kunnen deelnemen aan het onderzoek. Het empirisch perspectief van deze sleutelpositie is daardoor niet meegenomen in het onderzoek. Er wordt daarmee sterker geleund op het perspectief van de andere actoren in relatie tot deze sleutelpositie.

Dit heeft geleid tot de volgende uitkomst van de steekproef (Tabel 5). Daarbij is er sprake van een regionale spreiding binnen de gehanteerde subregio's de Kempengemeenten, Stedelijk gebied Eindhoven, A2-gemeenten en de Peeltgemeenten. Voor een voldoende representativiteit is daarnaast ook rekening gehouden met de gemeentegrootte. Een onderverdeling is gemaakt bij gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners, gemeenten tussen 20.000 - 30.000 inwoners, gemeenten tussen 30.000 -45.000 inwoners en gemeenten groter dan 45.000 inwoners. Omwille van het niet nader te herleiden van de respondenten is deze op subregionaal niveau weergegeven. De grootte van de steekproef is mede bepaald door het aantal actoren in de bestuurlijke samenwerking (71) en de representativiteit per subregio is daarbij in de gaten gehouden. In de loop van de afname van de interviews is gebleken dat er saturatie is opgetreden en kan gesteld worden dat er voldoende respondenten in dit onderzoek betrokken zijn en er aangenomen kan worden dat geen nieuwe informatie meer verkregen kan worden uit aanvullende interviews (Baarda et al., 2018).

Tabel 5, aantal respondenten op basis van de gerichte steekproef

Subregio's	Aantal respondenten (n=10)
Subregio A	4
Subregio B	2
Subregio C	2
Subregio D	2

3.3 Werkwijze interviews

Omwillen van de coronamaatregelen hebben negen van de tien interviews digitaal via MS-teams plaatsgevonden. De semigestructureerde interviews zijn gebruikt om gestructureerd antwoord op deelvragen te krijgen. Deze werkwijze bood ook de ruimte om dieper op antwoorden in te gaan om meer relevante informatie te verzamelen. Naast de semigestructureerde vragenlijst is ook een topiclijst gehanteerd om de ruimte te bieden aan de respondent om zijn of haar verhaal te vertellen en daarmee ook mogelijk nieuwe inzichten of informatie op te halen. Door het hanteren van de topiclijst zijn, aansluitend op de verhalen, alle onderdelen van het conceptueel model belicht.

3.3.1 Focusgroepen

Voorafgaand aan de interviews en ter vergroting van de validiteit van de topiclijst en het interviewprotocol is in een tweetal sessies met een focusgroep gesproken. De samenstelling van deze focusgroep bestond uit zes gemeentesecretarissen die een verbinding hebben (gehad) met de regio Zuidoost-Brabant en inzicht hebben in de cultuur van deze regio.

Door inzet van de focusgroep als experts is een perspectief toegevoegd aan het onderzoek, namelijk dat van een secretarisniveau. De secretaris overziet zowel het speelveld in de politieke arena als de organisatiekant. Ook voor de focusgroep is een gerichte steekproef uitgevoerd. De samenstelling is bepaald op basis van de volgende criteria:

- Heterogene groep op basis van achtergrond, expertise en rol als secretaris
- Betrokkenheid (gehad) als gemeentesecretaris binnen de regio Zuidoost-Brabant
- Afspiegeling van betrokken type organisatie(grootte) in samenwerking

De gesprekken met de focusgroep bestonden uit twee keer 1 uur. Voorafgaand is aanvullende informatie over het onderzoek toegezonden in de vorm van een korte inleiding op de context waarin het theoretisch kader is gepositioneerd en een toelichting van de gehanteerde begrippen binnen dit kader (Bijlage 2).

Van deze digitale bijeenkomsten is geen uitgebreide transcriptie opgemaakt. De bevindingen en opmerkingen zijn verwerkt door de aanscherping van de topiclijst en het interviewprotocol.

3.3.2 Interviewtechnieken

De respondenten zijn persoonlijk per mail benaderd (Bijlage 3). De onafhankelijkheid van het onderzoek en de rol van de onderzoeker wordt in de mail benadrukt. Daarnaast is in de uitvraag ook de anonimiteit van de respondent nadrukkelijk benoemd. De opnames en geanonimiseerde transcripten zijn enkel en alleen bedoeld voor het onderzoek van de masterthesis en dienen geen ander doel.

Voor de semigestructureerde interviews is gebruik gemaakt van een aantal kernvragen uit het theoretisch kader aangevuld met een topiclijst van begrippen. Daarbij heeft de nadruk gelegen op het perspectief van de respondent zelf in de samenwerking met de andere actoren en het systeem van de

samenwerking. Het interview is vooral gericht geweest op een zo open mogelijk interview, waarbij geen voorbereiding voorafgaand aan het interview is gevraagd. De perceptie van de respondent is daarin centraal gesteld.

Elk interview is gestart met een informele kennismaking en toelichting op het onderzoek en de onderzoeksvraag. Daarna is toestemming gevraagd om het interview op te nemen voor transcriptie en aangegeven dat deze geanonimiseerd worden en slechts voor dit onderzoek gebruikt worden om empirische verklaringen te zoeken van het conceptueel model. In de interviews was sprake van een opbouw waarbij gestart is met een aantal algemene vragen rondom positie en rol in de samenwerking en naarmate het interview vorderde meer vertrouwelijkere vragen over de belangen en perceptie van de respondent. Daarbij is aansluiting gezocht bij het verhaal van de respondent. Tijdens de interviews is gebruik gemaakt van verschillende interviewtechnieken zoals indirecte vraagtechnieken en associatieve technieken (Baarda et al., 2018, pp. 182–188). Ook zijn enkele malen praktijksituaties aangehaald waarop gevraagd is te reflecteren door de respondent.

3.3.3 Verwerking informatie interviews

De interviews zijn vastgelegd via geluid en/of video-opnames (MS-teams). Deze zijn omgezet naar teksten via woordelijk transcriptie. Na transcriptie van de interviews zijn deze geanonimiseerd. Het anonimiseren is ook aangegeven als voorwaarde bij de opnames voorafgaand aan de interviews. Er zijn in totaal in de 10 transcripten 71 unieke namen geanonimiseerd. De geanonimiseerde interviews zijn vervolgens in een drietal stappen gecodeerd (Baarda et al., 2018). Daarbij is sprake van een iteratief proces. Als eerste heeft een analyse plaatsgevonden op tekstfragmenten die geen relatie hebben met de onderzoeksvragen. Deze tekstfragmenten zijn 'doorgestreept'. Vervolgens is op basis van open codering aan tekstfragmenten uit de interviews een open code(s) toegevoegd, gekoppeld aan het hoofdonderwerp van dat tekstfragment. Na de stap van open codering heeft de stap van axiaal codering plaatsgevonden op de interviews. Daarin zijn gelijklopende codes van de hoofdthema's per tekstfragment samengevoegd tot gezamenlijke (groeps-)codes. Tot slot heeft de stap van selectief coderen plaatsgevonden. De axiaal gevonden codes zijn in deze stap verbonden met de codes die gekoppeld zijn aan het in Figuur 3 en Tabel 3 weergegeven conceptueel model. De gehanteerde topiclijst bij de interviews is daarvoor ook als naslagwerk gebruikt. Voor deze stappen is de applicatie Atlas.ti (versie 9) gebruikt.

3.3.4 Analyse van resultaten

De uitkomst van de interviews is gecategoriseerd. Het conceptueel kader dient als toetsingskader voor de verkregen data. Gegeven de omstandigheden, de doorlooptijd van het onderzoek en de reikwijdte van de onderzoeksvraag kent dit onderzoek ook zijn beperkingen. Zo zijn bij de interviews niet alle 71 bestuurlijke actoren geïnterviewd. Uit onderzoek blijkt dat er desondanks betrouwbare uitspraken gedaan kunnen worden op basis van de transcripten van de interviews. Er treedt op een zeker moment een verzadiging op van informatie bij de respondenten (Baarda et al., 2018).

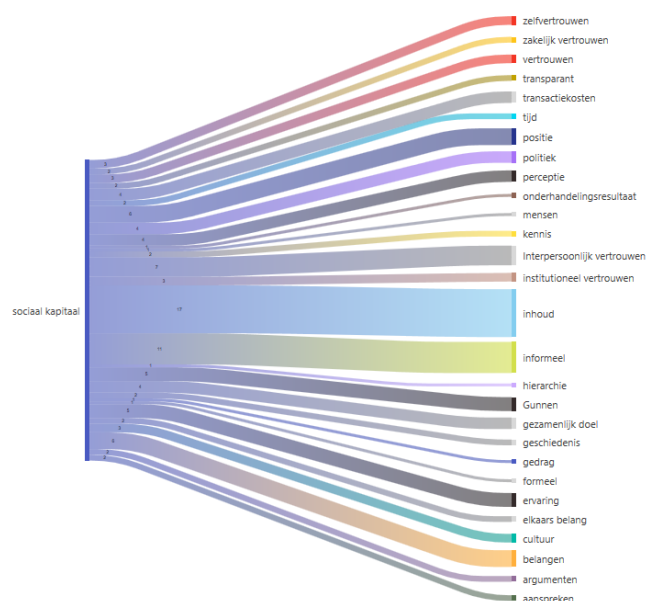
In tegenstelling tot kwantitatief onderzoek is de validiteit en betrouwbaarheid van kwalitatief onderzoek een stuk lastiger vast te stellen. Het veldonderzoek en de uitkomsten zijn gebaseerd op de condities en omstandigheden die zich op dat ogenblik voordeden. Reproductie van een interview onder identieke omstandigheden is daarom niet mogelijk (Baarda et al., 2018). Om de validiteit en betrouwbaarheid van de analyse en resultaten te verhogen, is gewerkt met een aantal systematische (hierboven beschreven) stappen rondom het coderen van de transcripten. Daarnaast zijn interpretaties van waarnemingen via triangulatie bevestigd/ ontkracht met aanvullend 'bewijs' uit eerdere onderzoeken of bevestiging/ ontkrachting uit interviews met andere respondenten. Tot slot is voor de analyse van de resultaten nog aansluiting gezocht in het theoretisch kader.

4 Resultaten en analyse

Dit hoofdstuk spitst zich toe op de resultaten en de analyse van de interviews als data volgens de in hoofdstuk 3 beschreven methodiek. In hoofdstuk 2 is al een antwoord gegeven op de theoretische deelvragen a, b en c. In dit hoofdstuk zullen de resultaten uit het empirische kwalitatief onderzoek gebruikt worden om een antwoord te geven op de empirische deelvragen d, e, f en g.

Uit de interviews met respondenten zijn, naast de variabelen in het conceptueel model, ook een aantal interessante waarnemingen aan bod gekomen. Deze zullen in hoofdstuk 5 na de conclusie in de discussie (paragraaf 5.2) behandeld worden.

De transcripten zijn geanalyseerd op basis van de in hoofdstuk 3 beschreven werkwijze. Na de eerste fase van open codering waarin ruim 250 codes zijn toegekend aan de verschillende tekstpassages zijn deze teruggebracht door gelijklopende codes, zoals bijvoorbeeld begrippen als kwaliteit bestuurder en vaardigheden samen te voegen. Vervolgens is een Co-occurrence analyse (Lancia, 2007) uitgevoerd waarin is gekeken tussen welke codes er onderlinge relaties zijn en of op basis daarvan patronen of overeenkomsten zichtbaar zijn. Een voorbeeld wat daarmee zichtbaar is geworden als patroon is het begrip 'sociaal kapitaal' en de dominante relatie ten opzichte van de codes 'inhoud' en 'informeel' (Figuur 4). De onderlinge relatie tussen 'sociaal kapitaal' en 'politiek' zijn bijvoorbeeld minder sterk. Een ander voorbeeld hierbij is dat het begrip 'gunnen' ook gerelateerd worden aan de codes 'geven en nemen', 'resultaten' en 'respect'.



Figuur 4, Sankey diagram op basis co-occurrenceanalyse
(Bron: Atlas.ti dataset)

Van daaruit is in de 2^e fase middels axiaal codering dit teruggebracht tot een overzichtelijk aantal categorieën (Baarda et al., 2018, p. 260). In de derde en laatste fase, de reductiefase is vanuit de categorieën aansluiting gemaakt op de begrippen van het conceptueel model en de bijbehorende factoren uit Tabel 3 om tot gemeenschappelijke lijnen te komen tussen de verschillende respondenten (Baarda et al., 2018, p. 269).

Deze wijze van analyse levert als resultaat een aantal belangrijke onderlinge relaties op die verder in dit hoofdstuk zijn verwerkt. Daarnaast zijn uit deze analyse twee onderdelen specifiek naar voren gekomen waarbij een directe relatie zichtbaar is tot het conceptueel model. Dit zijn de verbinding met eigen gemeenteraad en leiderschapsrol van de sleutelfiguren. Deze zullen in paragraaf 5.2, de discussie, worden meegenomen.

4.1 Resultaten empirische deelvragen

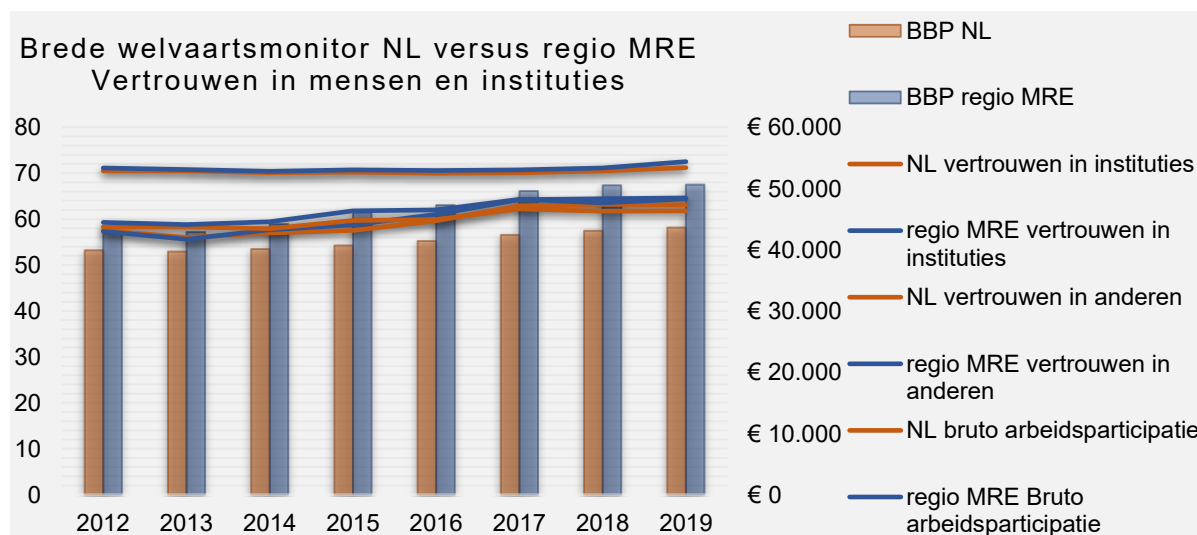
4.1.1 In welke mate is er sprake van aanwezigheid van interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen in relatie tot een bestuurlijk sociaal netwerk binnen de regionale samenwerking MRE?

Vanuit de theorie is deze vraag beantwoord in paragraaf 2.4. Zowel het interpersoonlijk vertrouwen als het institutioneel vertrouwen zijn in Tabel 3 onderverdeeld in drie groepen, onderlinge relatie, betrouwbaarheid en het dispositioneel vertrouwen. De houding van de actor naar de ander, het dispositioneel vertrouwen is gezien als onderdeel van het interpersoonlijk vertrouwen. In onderstaande resultaten is de aanwezigheid van deze begrippen binnen de regionale samenwerking MRE weergegeven op basis van het empirisch onderzoek.

Deze zijn in korte samenvattingen uitgeschreven om meer inkleuring te geven aan de uitkomsten van de interviews.

Meetbaarheid interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen

Naast de respondenten is ook gekeken of elders meetbare gegevens beschikbaar zijn die iets zeggen over het institutioneel vertrouwen en interpersoonlijk vertrouwen in zijn algemeenheid in relatie tot de regio Zuidoost-Brabant en daarmee de factor 'resultaat' van het institutioneel vertrouwen beïnvloed. Door het CBS wordt, in opdracht van het ministerie van LNV, een Brede Welvaartsmonitor⁴ opgesteld, waarin het begrip vertrouwen in anderen en in instituties gemeten wordt. Deze meting geeft in zijn algemeenheid weer hoe vertrouwen in instituties (dus ook een formeel samenwerkingsverband zoals de MRE) zich ontwikkelt. Op regionaal niveau is in algemene zin een stijging waar te nemen op zowel het interpersoonlijke vertrouwen als het institutioneel vertrouwen. Deze stijging is gekoppeld aan de



Vergelijking 1, NL in relatie tot regio MRE: Vergelijking relatie bbp en arbeidsparticipatie in relatie tot interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen (Bron: CBS)

⁴ De Brede Welvaartsmonitor beschrijft hoe de welvaart, in de brede zin van het woord, zich ontwikkelt op de aspecten economie, ecologie en sociaal-maatschappelijk.

stijging van het welvaartsniveau in deze periode (CBS, 2020). Er is een vergelijking te maken qua afhankelijkheid met de regio en de samenwerking als instituut. Als het (economisch) goed gaat in de regio stijgt ook het vertrouwen in de instituties in de regio. Wat opvalt is dat de regio op alle factoren hoger scoort dan het landelijk gemiddelde. Het BBP⁵ in de regio is de laatste jaren sterk gegroeid en daar is ook een sterkere stijging terug te zien in de grafieken op het vertrouwen in instituties en in anderen. Dit kan gekoppeld worden aan het beschreven doel van de samenwerking, het versterken van het economisch vestigingsklimaat in de regio. Het samenwerkingsverband MRE is de overheidspoot van de triple-helixsamenwerking Brainport. Deze samenwerkingsverbanden hebben een bijdrage in de regio Zuidoost-Brabant aan de (economische) welvaart. De welvaart en het vertrouwen in instituties door actoren draagt daarmee ook in positieve zin bij aan het sociaal kapitaal en daarmee aan de verlaging van de transactiekosten binnen regionale samenwerkingsverbanden zoals de MRE-samenwerking.

Zakelijk versus interpersoonlijk vertrouwen

Op de vragen rondom vertrouwen in de ander wordt door respondenten een onderscheid aangegeven in zakelijk vertrouwen, vanuit de rol en positie als actor, en persoonlijk vertrouwen vanuit de mens binnen de rol. Het zakelijk vertrouwen wordt daarin gekoppeld aan de inhoudelijke gemeenschappelijke doelen, waarbij overeenkomstige eigenschappen van de inhoud verbindend werkt. De onderlinge relatie als actoren wordt daarin vooral beschouwd vanuit de formele rol als bestuurder die men met elkaar heeft. Daarin geven respondenten aan dat men inhoudelijk van mening of belang kan verschillen, maar bij zakelijk vertrouwen er toch op basis van goede inhoudelijke argumenten tot overeenstemming gekomen kan worden. Het door respondenten beschreven zakelijk vertrouwen kan in het model gepositioneerd worden onder het institutioneel vertrouwen waarin de rol als bestuurder beschouwd vanuit zijn inhoudelijke portefeuille de actor is.

Er worden voorbeelden beschreven van casuïstiek dat relaties zijn ontstaan/ aanwezig zijn vanuit het zakelijke netwerk, veelal geformeerd rondom inhoudelijke dossiers. Dat er daaruit ook interpersoonlijke relaties ontstaan tussen actoren, is eerder een gevolg dan omgekeerd. Het interpersoonlijk vertrouwen wordt dan als een prettige bijkomstigheid beschreven naast het zakelijk vertrouwen.

Gedrag in (in)formele setting

De regionale samenwerking wordt gevormd door bestuurders als actoren, zijnde wethouders én burgemeesters. De laatste groep bestuurders heeft veelal lokaal de portefeuille regionale samenwerking (behalve enkele grote gemeenten). Zij hebben vooral zitting in een formele setting, het Algemeen Bestuur⁶, waar in de basis geen inhoudelijke dialoog gevoerd wordt en daarvoor ook geen of te weinig ruimte wordt ervaren. Daarmee ontstaat het beeld dat er enkel standpunten van de eigen gemeenteraad via de ingebrachte zienswijzen uitgewisseld worden. Het gedrag in een formele setting

⁵ Bruto Binnenlands Product

⁶ Het Algemeen Bestuur bestaat uit 18 burgemeesters en 6 wethouders

is daarmee meer gericht op het vanuit de rol en positie overbrengen van de standpunten en deze formele setting leent zich minder tot het uitwisselen van belangen en het voeren van een discussie. Dat wordt versterkt door het beeld bij enkele respondenten dat er toch altijd een meerderheid instemt met de voorliggende besluiten. Bij bestuurders kan dan de perceptie ontstaan dat men zich niet serieus genomen voelt en er een mate van ongelijkwaardigheid wordt ervaren. Daarmee draagt dit niet bij aan het vertrouwen in de institutie als actor van de samenwerking waar evenwaardigheid beoogd wordt. Gelijktijdig voedt dit het wantrouwen en toename van waakzaamheid wat factoren zijn binnen de variabele interpersoonlijk vertrouwen (Tabel 3).

Daar staat tegenover dat door respondenten ook wordt aangegeven dat ze tevreden zijn over de inhoudelijke portefeuillehoudersoverleggen, waar veelal wethouders zitting hebben. Dat beeld kan gekoppeld worden aan een gezamenlijk inhoudelijk doel, en overeenkomstige eigenschappen van de actoren, het *'bonding capital'* wat in positieve zin bijdraagt aan het interpersoonlijk en het institutioneel vertrouwen.

Informatiekosten bestuurder-gemeenteraad

Binnen het empirisch onderzoek wordt door respondenten meermaals melding gemaakt van het belang van verbinding en informatievoorziening tussen bestuurder en eigen gemeenteraad(-sleden). Daarin wordt een directe relatie gelegd tussen enerzijds het acteren van de bestuurder in bovenlokale samenwerking en anderzijds het institutioneel vertrouwen van de gemeenteraad in 'de' samenwerking als actor. Door respondenten worden voorbeelden in positieve zin genoemd die daaraan bij kunnen dragen, zoals het actief informeren van de gemeenteraad over de voortgang van een regionaal dossier zoals de RES in relatie tot de belangen van de eigen gemeente, de informatiekosten. De kwaliteit en vaardigheid van een bestuurder wordt daarin als belangrijk ervaren om het "thuis" op orde te hebben. In de regionale samenwerking ontstaat door de tijd heen ook een beeld welke bestuurder zijn gemeenteraad mee heeft en welke bestuurder daar minder in is geslaagd. Dat heeft effect op de uitgesproken mate van vertrouwen in de bestuurder als actor die daar minder in is geslaagd. In het conceptueel model zijn deze factoren reputatie, prestatie en representatie van invloed op de betrouwbaarheid en daarmee op het interpersoonlijk vertrouwen (Tabel 3).

Wantrouwen

In zijn algemeenheid wordt het als prettig ervaren als de persoonlijke relatie tussen de actoren in de samenwerking goed is. Dat draagt bij aan een prettige sfeer en aan het wederzijds respect. Door respondenten wordt er echter ook op gewezen dat naarmate je langer in een politiek bestuurlijke context meeloopt de kans ook toeneemt dat je een keer een 'kras' oploopt. Het lang meelopen in een regionale samenwerking heeft daarmee naast voordelen ook nadelen. Als daar sprake van is neemt ook het wantrouwen in de ander toe. In het verlengde daarvan worden door respondenten voorbeelden genoemd waarbij er bij inhoudelijke regionale onderhandelingen soms extra stappen worden ingericht. Daarmee neemt voor de actoren in de samenwerking het risico af op de kans dat een ander zijn afspraken niet nakomt. De extra tussenstappen dragen op hun beurt niet bij aan een slagvaardigere gezamenlijke overeenstemming. Een toenemend wantrouwen in de onderlinge relatie

binnen het interpersoonlijke vertrouwen heeft daarmee effect op de transactiekosten in de vorm van het toenemen van coördinatie- en monitoringskosten.

Zelfvertrouwen

Hoe een bestuurder zich opstelt en in welke mate deze een ander iets gunt, wordt ook door respondenten benoemd in relatie tot de mate van zelfvertrouwen. Het zelfvertrouwen in een samenwerking van bestuurders neemt toe door ervaring en senioriteit in het vak van bestuurder en de vervulde rollen in de regionale samenwerking. Ook de kwaliteit van een bestuurder in competenties en vaardigheden dragen daaraan bij, in het conceptueel model beschreven als de factoren reputatie en prestatie. Door een aantal respondenten wordt aangegeven dat het zich eigen maken van het vak bestuurder tijd kost. Naarmate bestuurders meer ervaring hebben, neemt ook de mate van zelfvertrouwen toe. En dit wordt door enkele respondenten ook genoemd in relatie tot het op tafel krijgen van lokale belangen in een regionale samenwerking.

Resultaat als basis voor institutioneel vertrouwen

Het handelen van een bestuurder als actor in regionale samenwerking namens een gemeente wordt door een gemeenteraad afgemeten in de perceptie van toegevoegde waarde in de vorm van (korte termijn) resultaten. De zichtbaarheid van resultaten draagt zowel bij aan het institutioneel vertrouwen in de samenwerking als aan het vertrouwen wat aan een bestuurder als actor wordt toegekend. Ook ervaart een respondent eerder legitimiteit van handelen in een regionale samenwerking als deze in eigen huis aan gemeenteraad en organisatie de resultaten kan verwoorden. Deze waarnemingen zijn ook bekend uit andere onderzoeken rondom (output)effectiviteit van regionale samenwerkingen. Er kan daarin een verband gelegd worden met de democratische legitimiteit, waarin het bestuur verantwoording aflegt aan de gemeenteraad als democratisch gekozen orgaan (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 25). Enkele respondenten geven aan dat om lange termijn doelen te kunnen realiseren, het nodig is om ook op korte termijn “cadeautjes” te kunnen geven in eigen huis. Uit de empirie wordt daarmee benadrukt wat ook uit de theorie voortkomt. Er is een relatie tussen enerzijds het behalen van resultaten en het institutioneel vertrouwen tussen de samenwerking MRE als actor en de gemeenteraden als actoren. Waarbij de variabelen elkaar dus beïnvloeden zoals ook is weergegeven in het conceptueel model (Figuur 3) met pijl 6 tussen de variabelen slagvaardigheid en het institutioneel vertrouwen.

4.1.2 In hoeverre zijn de onder deelvraag c beschreven factoren rondom interpersoonlijk vertrouwen en institutioneel vertrouwen aanwezig in de regionale samenwerking MRE?

In de beantwoording van de theoretische deelvraag c in paragraaf 2.4 Tabel 3 is een opsomming weergegeven van de verschillende factoren welke de beide variabelen beïnvloeden. Met deze deelvraag is gekeken in hoeverre door respondenten, al dan niet in andere bewoordingen, een causale relatie naar voren komt ten opzichte van het interpersoonlijk en het institutioneel vertrouwen.

Output-resultaten

Uit sommige zienswijzen van gemeenteraden op de begroting van de samenwerking ontstaat het beeld dat er een direct financieel rendement verwacht waarbij er zo min mogelijk transactiekosten nodig zijn. Meer een opdrachtgever-/opdrachtnemer relatie dan een deelnemer vanuit eigenaarschap. Bijvoorbeeld voor de financiële bijdrage die jaarlijks in de samenwerking wordt gestopt, wordt minstens een rendement verwacht van een bepaald percentage.

Bovenstaande versterkt het beeld dat het van belang is dat een bestuurder als actor binnen de samenwerking de toegevoegde (publieke) waarde en doelmatigheid van een samenwerking als actor kan aangeven aan zijn eigen gemeenteraad als actor wat het institutioneel vertrouwen beïnvloedt. Het kunnen aantonen van de toegevoegde waarde aan de eigen gemeenteraad wordt door respondenten onderschreven. Waar de toegevoegde waarde beter ervaren wordt, neemt ook het institutioneel vertrouwen meer toe en daardoor wordt een vicieuze cirkel doorbroken van behoefte aan meer controle en de directe relatie met het toenemende wantrouwen in de institutie van de samenwerking. Het verlagen van de coördinatie- en monitoringskosten draagt daarmee bij aan het institutioneel vertrouwen waardoor de bereidheid tot het nemen van risico door actoren in de samenwerking toeneemt.

Het begrip vertrouwen heeft een grote betekenis, ook in persoonlijke zin in de perceptie van een ander. Als je iemand niet vertrouwt en dat kenbaar maakt aan die ander, dan betekent dat nogal wat. Het omgekeerde is ook waar. Door een van de respondenten verwoord als *“Wanneer geef ik mijn portemonnee af en weet ik dat het goed gaat komen?”*.

Sociale normen in de onderlinge relatie

Door respondenten wordt aangegeven dat als het goed gaat in een samenwerking, dan blijft dit bij en versterkt dit ook het interpersoonlijk vertrouwen in elkaar en daarmee wordt de onderlinge relatie van het sociaal kapitaal verstevigd (dichtheid). Omgekeerd is dat echter ook het geval. Als onderling gemaakte afspraken niet worden nagekomen of men voelt zich niet serieus genomen, dan blijft dit minstens zo lang bij. Enkele respondenten geven aan dat het over elkaar praten niet bevorderlijk werkt voor het interpersoonlijk vertrouwen. Praat niet over, maar met elkaar. Om dergelijke ervaringen niet gedurende een gehele samenwerkingsperiode mee te slepen, spreekt men elkaar daarop aan. Zowel op inhoud, proces én (in mindere mate) op de relatie. De regio is bestuurlijk gezien een kleine wereld en men komt elkaar immers in een andere setting in de regio weer tegen. Voor het elkaar aan kunnen spreken, geeft een grote meerderheid van de respondenten aan dat dit plaatsvindt in een veilige omgeving, waarbij het elkaar aanspreken op gedrag nooit in de openbaarheid plaatsvindt (sociale normen). Het elkaar in een informele setting aanspreken, draagt bij aan het versterken van de onderlinge relatie tussen actoren.

Perceptie, intentie en gedrag

Het sociaal kapitaal op basis van ‘vriendschap’ en zonder inhoudelijk gezamenlijk doel wordt slechts een enkele keer genoemd in relatie tot de interviewvragen. Daarbij worden de begrippen ‘gunnen’ en ‘interpersoonlijk vertrouwen’ vaak gekoppeld aan de kwaliteit van een bestuurder, waarbij voorbeelden

van in het verleden behaalde resultaten of achtergrond in loopbaan worden genoemd. Ook worden deze gekoppeld aan voorspelbaarheid en betrouwbaarheid, “afpraak is afspraak”. De perceptie weegt daarbij zwaarder dan de intentie. Dit heeft met het gedrag van de ander te maken, al dan niet in een formele setting. Oftewel als de ander iemand, naar perceptie van de ander, onvoldoende tijd geeft om zijn punt in te brengen (gehaast gedrag) kan in de perceptie van de ander dit als onbegrepen of niet serieus genomen worden ervaren. Dit terwijl de intentie van diegene die het gehaast gedrag heeft vertoond positief zou kunnen zijn. Een negatieve perceptie weegt daarin zwaarder door op de interpersoonlijke relatie. In het spreekwoord ‘Vertrouwen komt te voet en gaat te paard’ is dit beeldend verwoord.

4.1.3 Op welke momenten in een proces van regionale samenwerking maken deze vormen van vertrouwen het meeste verschil in het efficiënt realiseren van gezamenlijke doelen?

Aanvang samenwerking

Door respondenten wordt aangegeven dat er in de beginfase, vaak na een verkiezingsperiode, tijd nodig is om de actoren in de samenwerking te leren kennen. Zodat ze weten wat voor ‘vlees ze in de kuip’ hebben. Ook speelt hierin mee dat nieuwe bestuurders in hun rol nog ervaring moeten opdoen. Doordat het vertrouwen in elkaar en de onderlinge relatie(s) nog moeten groeien is er sprake van een grotere terughoudendheid dan als de samenwerking pakweg halverwege de bestuursperiode is. Voor bestuurders helpt het als ze in het verleden, al dan niet in andere functies als raadslid of bestuurder in een andere gemeente, ze al een deel van het netwerk kennen. Dit netwerk kan beschreven worden als het sociaal kapitaal bij aanvang. Deze relaties dragen bij aan het contact maken met nieuwe actoren. Via het netwerk, waarvan aangegeven wordt dat dit zich in eerste instantie ook ontwikkelt op subregionaal niveau (waar eerder sprake is van *‘bonding capital’*), ontstaan nieuwe connecties en wordt het sociaal kapitaal van bestuurders uitgebreid (door *‘bridging capital’*). Dit vindt plaats doordat actoren elkaar ontmoeten in de regio via nieuwe (in)formele bijeenkomsten.

Uit de interviews met respondenten komen twee duidelijke lijnen naar voren als gekeken wordt naar het sociaal kapitaal van de bestuurders in de regionale samenwerking in relatie tot het vertrouwen. Enerzijds is er sprake van het sociaal kapitaal wat een bestuurder als actor door de jaren heen heeft opgebouwd in de regio, vanuit het interpersoonlijk vertrouwen. Dat kan zijn door eerdere functies vanuit vorige werkzaamheden, al dan niet overheid of maatschappelijk gerelateerd of vanuit het bedrijfsleven. De ervaring is dan gebaseerd op de onderlinge relatie tussen actoren en de mate van betrouwbaarheid. Met betrekking tot de inzet van dit netwerk als kapitaal wordt aangegeven dat men het netwerk *“kan bellen als het nodig is”*, maar er in eerste instantie vooral gekeken wordt vanuit de inhoud, het beoogde doel of belang van het samenwerkingsverband. Daar wordt door respondenten de andere lijn beschreven. Daarbij is er vooral sprake van een sociaal netwerk wat ontstaat langs de lijn van de inhoud, de relatie op basis van het instituut en de formele rol als actor. De formele overlegsgremia, waarin een bestuurder vanuit zijn portefeuille in deelneemt, dragen bij aan het vergroten van dat netwerk. Daarbij is er eerder sprake van het institutioneel vertrouwen.

Onderhandelingsresultaat

Op enig moment worden er afspraken gemaakt over regionale strategieën. Door een grote meerderheid van de respondenten wordt tevredenheid uitgesproken over het behaalde belang voor de autonome gemeente in de regionale samenwerking. In dat verlengde wordt ook door een meerderheid het gedeeld belang van de regio daarbij benadrukt. Toch is er een kanttekening te plaatsen. Door respondenten wordt aangegeven dat het komen tot overeenstemming ook afhankelijk is van het belang wat ermee samenhangt. Als de financiële belangen groot zijn wordt het als uitdagender ervaren om tot overeenstemming te komen. De benodigde inspanningen nemen dan toe. Op subregionaal niveau wordt soms eerder tot overeenstemming gekomen omdat men elkaar daar nog sneller vindt (centraliteit, dichtheid en aantal van de actoren).

Deze inspanningen om tot afstemming te komen vragen om inzet, investeren van inzet van ambtelijk apparaat en veel 'koffiedrinken', transactiekosten. De mate van vertrouwen speelt in positieve zin mee in de bereidheid voor actoren om deze investeringen te doen. De mogelijkheid tot het sluiten van compromissen of uitruil wordt vergoot door de factor tijd en een gezamenlijke agenda (voorspelbaarheid). Zoals uit het empirisch onderzoek blijkt, neemt de mate van gunbaarheid toe als een actor ook bereid is het principe van 'geven en nemen' te hanteren. En daar ontstaat een spanningsveld, namelijk het merendeel van de actoren in de regionale samenwerking zijn wethouders welke een keer per vier jaar worden gekozen op gemeentelijk niveau. En de regionale opgaven zijn veelal strategisch van aard en hebben een langere doorwerking dan vier jaar. Wat maakt dat je als actor wel eens iets kan weggeven, maar daarvoor in de plaats geen zekerheid krijgt dat dat binnen de bestuursstermijn ook terugkomt. Elke actor heeft naar zijn eigen gemeenteraad ook een succes nodig wat hij kan presenteren als draagvlak voor het handelen in samenwerkingsverbanden buiten de gemeentegrenzen wat ook het vertrouwen in de onderlinge relatie tussen de samenwerking MRE als actor en de gemeenteraad als actor weer versterkt.

Sociaal kapitaal

Het merendeel van de respondenten voelt zich als persoon onderdeel van de regio. Dat is door enkele respondenten ook wel verwoord als *"Ik ben van de regio en ik snap heel goed hoe het ecosysteem werkt"*. Een aantal respondenten heeft een historie in eigen gemeente als raadslid, door eerdere bestuursperiode(n) in eigen gemeente of een andere gemeente al dan niet binnen de regio. Wanneer respondenten een langere historie hebben, wordt ook aangegeven dat de verzameling relaties wat zij hebben als groter wordt ervaren. *"Als het nodig is, kan ik de mensen bellen"* wordt daarop gezegd. De behoefte om (in)formeel contact te leggen met het sociale netwerk wordt wel altijd gekoppeld aan een inhoudelijk onderwerp of vraag. De keuze voor welke actoren in dat netwerk te benaderen is dan ook vaak gelieerd aan het inhoudelijk vraagstuk. Wat daarbij verder wordt waargenomen is dat ook omgekeerd de bereidheid er is om een ander te helpen als deze belt. *"Ze kunnen me altijd bellen als er iets is."* Dit is te linken aan de wederkerigheid en collegialiteit.

In de interviews is ook de vraag gesteld of de relaties binnen het politieke netwerk hierbij (veelvuldig) wordt ingezet om regionaal belangen 'voor elkaar' te krijgen. Uit de reacties van respondenten komt hieruit naar voren dat de politieke partijlijnen niet specifiek worden ingezet in de regionale

samenwerking. De factoren kwaliteit (reputatie) van de bestuurders en de inhoudelijke opgaven (gezamenlijk doel) worden daarin als belangrijkere motieven genoemd in het netwerk. Een aanvullende notie is ook dat uit de interviews niet naar voren komt dat bestuurders van een lokale partij in een regionale samenwerking minder effectief zouden zijn in relatie tot de inzet van het sociaal netwerk dan bestuurders van landelijke partijen. Wel wordt aangegeven dat voor bestuurders van landelijke politieke partijen er vaker sprake is van bovenregionale netwerken, vanwege regionale of landelijke partijcongressen. Er is geen verschil waar te nemen tussen de inzet van het sociaal netwerk binnen de regio van een bestuurder van een lokale partij of van een landelijke partij.

Toegang tot middelen en informatie

Door respondenten wordt een toegevoegde waarde gezien in de onderlinge relatie tussen actoren waarmee ook toegang tot het achterliggend netwerk beschikbaar komt door het interpersoonlijk vertrouwen. De waarde wordt omschreven in het beschikbaar komen van extra informatie uit bijvoorbeeld bovenliggende overleggen waar de actoren niet direct zelf aan tafel zitten. Ook wordt er een toegevoegde waarde gezien in het gebruik kunnen maken van elkaars ambtelijke organisaties. Deze toegevoegde waarde wordt in de interviews genoemd in relatie tot de toegevoegde waarde van de samenwerking (en samenwerkingen in zijn algemeenheid). De begrippen zakelijk en interpersoonlijk vertrouwen staan hierin centraal voor respondenten en hebben een directe relatie met het sociaal kapitaal van elkaar en elkaars netwerk.

Wederkerigheid en uitruil van belangen

Binnen de regionale samenwerking is er sprake van actoren die gemeenten of subregio's vertegenwoordigen met gelijkaardige eigenschappen (*'bonding capital'*) en actoren die gemeenten of subregio's met afwijkende eigenschappen vertegenwoordigen (*'bridging capital'*). Om als actoren in een samenwerking een gezamenlijk doel te bereiken moeten de actoren op enig moment met elkaar tot overeenstemming komen in het regionaal belang. Door respondenten worden meermaals voorbeelden genoemd waarbij er sprake is van uitruil van belangen tussen enerzijds een lokale behoefte voor ontwikkeling van bijvoorbeeld een bedrijventerrein of een extra fietspad en anderzijds het gegeven om hier regionaal afspraken over te maken. Men is zich ervan bewust dat als de ander niets 'gegund' wordt er ook zelf minder resultaat binnengehaald kan worden. Deze transacties leunen op het vertrouwen in de ander, het interpersoonlijk vertrouwen, waarbij aangegeven wordt dat men het vertrouwen heeft dat alle partijen in deze transactie hun deel van de afspraken nakomen. Afspraak is afspraak. Het vertrouwen in het nakomen van de afspraak zit in het interpersoonlijk vertrouwen. En waar de perceptie van dit vertrouwen broos is, wordt dit gevonden in het institutioneel vertrouwen van de afspraken en procedures binnen de samenwerking. Kortom, de basis van het vertrouwen ligt in de transacties bij de actoren en het risico wordt geborgd door de onderliggende afspraken via de procesafspraken.

Ook in relatie tot onderlinge onderhandelingen in een samenwerking (transacties) tussen actoren wordt het begrip genoemd in het bijdragen aan het verlagen van de coördinatiekosten. Het gunnen wordt daar ook meer in de context van geven en nemen benoemd door respondenten. De relatie speelt daarin een rol. *"Het is een fijn persoon en prettig samenwerken"*.

Betrouwbaarheid tussen actoren in relatie tot het institutioneel vertrouwen uit zich in de factoren tijd en risico of het een andere actor in belang al dan niet negatief beïnvloed. Als bijvoorbeeld de ontwikkeling van een bedrijventerrein zich afspeelt aan de andere kant van de regio, wordt de kans als klein gezien dat dit door de ander als nadeel (op korte termijn) wordt ervaren. Ook de factor tijd speelt daarin een rol, oftewel: is er na het gunnen nog tijd in de toekomst voor een wederdienst? Door respondenten wordt in verschillende bewoordingen aangegeven dat een ander wat gunnen als vanzelfsprekendheid wordt gezien bij een samenwerking. Als een actor een ander niets gunt, zal deze ook omgekeerd minder voor elkaar krijgen in de samenwerking.

Als laatste wordt het begrip gunnen door enkele respondenten genoemd in relatie tot gemeentegrootte. Het wordt soms ervaren dat kleinere gemeenten zich verplicht voelen om wat meer te gunnen aan een grotere gemeente. Bijvoorbeeld bij verdeling van woningen. Enkele respondenten geven ook als voorbeeld dat het zou bijdragen aan het institutioneel vertrouwen in een samenwerking als soms ook eens sleutelposities worden gegund aan bestuurders uit kleinere gemeenten.

Juiste persoon op de juiste plaats

De betrouwbaarheid binnen het interpersoonlijk vertrouwen is opgebouwd uit de factoren reputatie, prestatie en representatie van een actor. Daarnaast is er sprake van empathie, identificatie en collegialiteit ten opzichte van een actor. Het 'gunnen' wat door respondenten is genoemd in verschillende context wordt veelal gekoppeld aan deze factoren. Gunnen vindt plaats vanuit respondent aan een ander, vanuit de rol en als persoon. Een andere actor in de samenwerking wordt wat gegund als er voldoende mate van (zakelijk) vertrouwen is dat hij of zij ook het belang van het geheel dient en betrouwbaar is in zijn afspraken nakomen. Daarnaast wordt het begrip 'gunnen' ook toegepast in relatie tot de positie. Uit interviews blijkt dat het gunnen van een positie van een actor in de samenwerking genoemd wordt in relatie tot een aantal factoren zoals inhoudelijke kwaliteiten, ervaring, in het verleden behaalde resultaten, inzet en de intentie. Respondenten benoemen dit in relatie tot posities zoals een voorzitterschap van een portefeuillehouderoverleg of een positie aan een bovenregionale tafel met partners zoals provincie en/of ministeries.

Er zijn drie momenten te onderscheiden uit het empirisch onderzoek waar het interpersoonlijk vertrouwen en het institutioneel vertrouwen verschil maken. Dit zijn bij de start van een nieuwe samenwerkingsperiode voor het bepalen van gezamenlijke doelen en invullen van sleutelposities, op momenten waar men gezamenlijk als actoren tot overeenstemming moet zien te komen en tot slot op momenten waarop er bovenregionaal namens een regio met anderen bovenregionale afspraken gemaakt worden.

4.1.4 In hoeverre kan ervoor gezorgd worden dat de waarde van deze factoren bij een interpersoonlijk sociaal netwerk in een regionale samenwerking vergroot worden?

Vergroten sociaal kapitaal

Uit de interviews komt naar voren dat nieuwe relaties veelal gezocht worden in de kleinere kring dan de regio als geheel, vaak worden deze in eerste instantie gevonden in de vier eerder beschreven subregio's. Dit sluit aan op de mate van 'centraliteit' van de relaties tussen actoren en gelijksoortige

eigenschappen en opgaven van de gemeenten. Inhoudelijke doelen en overeenkomstige belangen versterken dit gedrag en er ontstaan via deze meer formele ontmoetingen ook nieuwe relaties die zowel worden beschreven vanuit het zakelijk als interpersoonlijk vertrouwen. De samenstellingen van deze relaties op subregionaal niveau zijn ook verklaarbaar uit de theorie (*'bonding capital'*) waarin vergelijkbare kenmerken zoals activiteiten (bijvoorbeeld landelijke of juist meer stedelijke vraagstukken) en belangen een voorwaarde zijn voor de verbinding en van de onderlinge relatie.

De toegevoegde waarde van nieuwe relaties (*'bridging capital'*) en de beschikbaarheid van achterliggende middelen (bijvoorbeeld ambtelijke capaciteit en kennis) wordt onderschreven door respondenten. Bestaande relaties zijn waardevol, maar nieuwe relaties zijn nog waardevoller en brengen nieuwe inzichten. De formele gremia zoals de portefeuillehoudersoverleggen, maar ook de Metropoolconferenties dragen daaraan bij in de mogelijkheid om te ontmoeten. De informele momenten die daaromheen ontstaan, zoals de borrel, zorgen voor de nieuwe relaties en het werken aan het interpersoonlijk vertrouwen. De afwezigheid daarvan vanwege de coronamaatregelen wordt als een gemis ervaren. Onduidelijk is wat de effecten van niet fysiek ontmoeten op de lange termijn zijn voor een regionale samenwerking en het onderhouden en uitbreiden van het sociaal kapitaal. Het bestuderen van deze effecten is buiten de scope van dit onderzoek gelaten. Voorstelbaar is wel om daar nader onderzoek naar te verrichten.

Op basis van het empirisch onderzoek is gekeken naar de mate van participatie van respondenten in de samenwerking en het vertrouwen dat wordt uitgesproken in de institutionele samenwerking als actor in zijn algemeenheid. Door respondenten wordt aangegeven dat ze er bewust wel of niet voor kiezen om zich beschikbaar te stellen voor bepaalde sleutelposities. Wat in ieder geval waargenomen kan worden, is dat bij de genoemde voorbeelden door respondenten ook een verbeterde informatiepositie ontstaat door het vergroten van de onderlinge relaties via het interpersoonlijk vertrouwen. Daarmee wordt bijvoorbeeld bedoeld de contacten met een minister of gedeputeerde die zich van daaruit voor kunnen doen. Daarmee wordt informatie uit eerste hand verkregen. Actievere participatie in een regionale samenwerking draagt bij aan het vergroten van de factoren die invloed hebben op het vertrouwen. Bijkomstigheid is dat de informatiepositie verbeterd waardoor de informatiekosten als onderdeel van de transactiekosten afnemen.

Leiderschap

Het voorbeeldgedrag in relatie tot het interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen van een sleutelpositie in een netwerksamenwerking is relevant en wordt door respondenten in het onderzoek ook benadrukt. Uit de analyse komt naar voren dat de wijze waarop leiding wordt gegeven vanuit sleutelposities aan (onderdelen) van het netwerk in de regionale samenwerking van belang is voor het institutionele en interpersoonlijke vertrouwen. Het gelijkwaardig opstellen en transparant handelen zijn gedragingen die daaraan in positieve zin bijdragen. De rol van voorzitter vraagt om extra bewustzijn van de voorbeeldrol, wat zoveel betekent als open staan voor kritiek en loskomen van het eigen gelijk. Als voorzitter wordt het belang van de verbinding vooropgesteld. Ook in een formele setting is het gedrag van de voorzitter en de perceptie van de anderen daarvan extra belangrijk. Het gedrag van de voorzitter en de perceptie van de actoren in dat formeel overleg hebben effect op het institutioneel

vertrouwen in de samenwerking waarmee het de factoren rondom institutioneel vertrouwen positief kan beïnvloeden. Het voert te ver voor dit onderzoek om de rol van het leiderschap in relatie tot vertrouwen verder uit te diepen.

Wantrouwen

Het eerste voorbeeld is gerelateerd aan de historie en de tijd waarin een bestuurder als actor al in de regio meeloopt. Het wantrouwen neemt bijvoorbeeld toe als er in het verleden sprake is geweest van een minder goed verlopen contact tussen actoren (er wordt weleens een 'kras' opgelopen). Of het wordt gevoed doordat een actor in het verleden is geconfronteerd met het door een ander niet nakomen van onderling gemaakte afspraken.

Een ander begrip wordt genoemd als er sprake is van een gebrek aan zelfvertrouwen in relatie tot de context waarin de actor zich bevindt. Dit kan zich voordoen aan het begin van een bestuursperiode bij een bestuurder die zich het 'vak' bestuurder net eigen maakt. Er is op dat moment nog onduidelijk hoe de hazen lopen, hoe het spel gespeeld wordt en hoe het speelveld er precies uit ziet in zoiets als een regionale samenwerking. In dat geval is er ook sprake van onbekendheid. Dat laatste kan nog versterkt worden als er veel formele controlestappen in een proces aanwezig zijn. Dit draagt niet bij aan het bouwen van interpersoonlijke relaties. Het vertrouwen in het goede van de mens neemt af.

Dit speelt zich vooral onder de oppervlakte af in de onderlinge relatie tussen twee of meer actoren en zal in een regionale samenwerking niet snel zichtbaar zijn. De opstelling van een actor in een relatie is van invloed op de onderlinge relatie tussen actoren en op de perceptie van het gedrag van een andere actor. Het wantrouwen dat ontstaat door onbekendheid met het samenwerkingsvraagstuk en de belangen van partners kan zich makkelijker aan de oppervlakte begeven. Signalen daarvan kunnen gekenmerkt worden als een roep om meer concrete resultaten, meer informatie over de samenwerking en de vraag naar toegevoegde waarde voor de partners in een samenwerking. Door te investeren in de informatiepositie van actoren neemt het wantrouwen af. Het verlagen van het wantrouwen in een samenwerking draagt bij aan het versterken van de samenwerking.

Normen en waarden

De perceptie van gedrag van de ander wordt ook gekoppeld aan de normen en waarden van de respondenten als mens en hoe hij of zij in het leven staat. De normen en waarden zijn voor ieder individu een eigen maatstaf tussen wanneer iets als 'oké' wordt ervaren en wanneer dat niet het geval is. Integer handelen en eerlijkheid naar elkaar zijn daarin door respondenten genoemde begrippen. Het uitspreken van de normen en waarden draagt bij aan het versterken van de waarden van de genoemde factoren waardoor het interpersoonlijk vertrouwen in de onderlinge relaties versterkt en de perceptie van betrouwbaarheid door de andere actor vergroot.

Kwaliteit en teamvorming

Op basis van verkennende gesprekken uit de focusgroep is aan de respondenten ook de vraag gesteld of er binnen de bestuurlijke samenwerking geïnvesteerd zou moeten worden in de kwaliteit van de actoren in de samenwerking op het niveau van de samenwerking. Genoemde voorbeelden

daarbij zijn intervisie en teamvorming. Door respondenten wordt onderkend dat er een belang is in de kwaliteit van de samenwerking en de actoren daarbinnen. De verantwoordelijkheid om aan de kwaliteit van actoren in de samenwerking te werken ligt primair binnen de eigen gemeenten/colleges. Toch wordt door een meerderheid van de respondenten onderschreven dat investeren in teambuilding en in de kwaliteit van de actoren in het netwerk in positieve zin een bijdrage kan leveren aan de (effectiviteit van de) samenwerking en de resultaten. Verschillende suggesties worden door respondenten voorgedragen om de kwaliteit van de bestuurders, en daarmee de betrouwbaarheid, in het bestuurlijk netwerk te verbeteren. Twee voorbeelden daarvan zijn de inzet van intervisie in de regio en het koppelen van een bestuurder als mentor aan een beginnend bestuurder in de regio. De factor kwaliteit van een bestuurder wordt door respondenten gezien als positieve bijdrage aan een regionale samenwerking en het vertrouwen in elkaar binnen de samenwerking. De te nemen besluiten gaan tenslotte wel over grote maatschappelijke opgaven met bijbehorende consequenties. Door een van de respondenten wordt dit helder verwoord: *“Wil je als regio richting Den Haag of provincie een vuist maken dan moet je ook de sterkere kanten binnen je eigen regio naar boven halen.” “Als je daar de juiste mensen voor gaat benaderen en dat gaat bespreken hoe je daar nou als regio, als team, gezamenlijk een vuist kan laten zien. Dat is erg belangrijk. Dat heb ik nu wel gemerkt. Eenmansacties hebben totaal geen zin.”* Dat vraagt om inzicht in de specifieke kwaliteiten van actoren in de regio, zodat de juiste persoon op de juiste plaats gepositioneerd kan worden.

Informeel ontmoeten

Persoonlijk contact en informeel ontmoeten, wordt door respondenten genoemd in relatie tot het sociaal kapitaal en het leggen van nieuwe relaties (*“bridging capital”*). Nieuwe contacten en relaties ontstaan makkelijker in een informele setting. Voorbeelden daarvan kunnen variëren van een VNG-congres, een Dutch Design Week of een borrel aansluitend aan een vergadering of bijeenkomst. Via de nieuwe relaties ontstaan ook weer nieuwe mogelijkheden en worden achterliggende netwerken van actoren bereikt. Waarnemingen die worden onderstreept in het werk van Granovetter (1973).

Controle-elementen

Vanwege de eigenschappen van de samenwerking als NAO-vorm zijn geen besluitvormende bevoegdheden overgedragen aan de regionale samenwerking. De actoren in de samenwerking maken echter wel met elkaar afspraken over een aanpak en uitgangspunten rondom een regionale strategie, bijvoorbeeld voor een RES. Door respondenten wordt ook aangegeven dat er een zekere mate van onzekerheid zit in hoe de actor lokaal ‘in eigen huis’ zijn gemeenteraad voldoende kan meenemen in de regionaal gemaakte afspraken en hoe deze de regionaal gemaakte afspraken lokaal georganiseerd krijgt. Het bepalen van lokale inzet in regionale overleggen en zorgen dat de inzet lokaal ook kwalitatief én kwantitatief gerealiseerd kan worden, behoort tot een belangrijke factor die bijdraagt aan het interpersoonlijk vertrouwen van de actoren in de regionale samenwerking. Naarmate een bestuurstermijn vordert, ontstaat er ook inzicht in de kwaliteiten van bestuurders en of ze de regionaal ingebrachte inzet ook daadwerkelijk in eigen huis kunnen realiseren. Dat geldt zowel organisatorisch als politiek. Waar actoren hierin slagen, wordt daar een grotere mate van vertrouwen aan toegekend dan waar men daar niet of naar perceptie van de ander onvoldoende in slaagt.

Bijvoorbeeld de monitorings- en coördinatiekosten, als onderdeel van de transactiekosten op de gemaakte afspraken, zijn lager als elke bestuurder als actor in eigen huis alles op orde heeft.

Vergroten institutioneel vertrouwen

Eerder in dit onderzoek is al benoemd dat afstand tussen actoren ten opzichte van de samenwerking in de basis niet bijdraagt aan het vertrouwen in een samenwerking. Als de directe betrokkenheid afneemt in het instituut samenwerking, neemt ook het risico op een lager institutioneel vertrouwen of zelfs het vergroten van het wantrouwen toe. Waardoor de behoefte aan toename van controle-elementen (en daarmee transactiekosten) ontstaat om risico's te verminderen en voorspelbaarheid te vergroten. Ook in de interviews met de respondenten komen in positieve zin begrippen naar voren zoals een concreet gezamenlijk doel, doelconformiteit, concrete resultaten en de wijze waarop deze behaald worden.

Om de efficiëntie te verhogen ontstaat de neiging om de directe betrokkenheid sterk te reduceren, zoals het voorbeeld in de inleiding rondom de regionale corona-herstelaanpak. Een kleine subgroep van actoren neemt dan het meeste werk op zich. Dit kan als er door de andere actoren interpersoonlijk of institutioneel vertrouwen wordt gegeven. De keerzijde hiervan is dat de betrokkenheid van de overige actoren in de samenwerking afneemt. De perceptie van afstand wordt door respondenten beschreven als te weinig informatie over wat er zich afspeelt op regionaal schaalniveau en de ervaren baten voor de desbetreffende gemeente. De bestuurders als actoren spelen daarin als liaisons ook een belangrijke rol tussen beide instituten.

Samenvattend wordt door respondenten in volle breedte benoemd dat de mensen in een samenwerking het verschil maken en de systemen en governance ondersteunend zijn. Daarbij worden het elkaar én elkaars belangen kennen als belangrijke elementen gezien om bij te dragen aan het verbeteren van de onderlinge relatie, de betrouwbaarheid en het minimaliseren van het (onderling) wantrouwen. De factoren gedrag en perceptie zijn daarop van invloed. Deze worden beïnvloed door het creëren van een vertrouwde omgeving en door het organiseren van een gezamenlijke drager, een inhoudelijk doel. Samenwerking bestaat uit geven en nemen. De mate waarin er sprake is van vertrouwen in het interpersoonlijke sociale netwerk in de regio draagt bij aan het gunnen van een ander. Kwaliteit van een bestuurder, ervaringen uit het verleden en betrouwbaar gedrag (afpraak is afspraak) zijn factoren die daarop van invloed zijn. Door intervisie of werkvormen met de bestuurders als actoren kan bijgedragen worden aan het verder ontwikkelen van deze factoren. Daarmee kan mogelijk ook het proces tot elkaar leren kennen bespoedigd worden en kan men eerder 'zaken' regelen met elkaar.

Voor het elkaar aanspreken is een veilige omgeving nodig die gecreëerd kan worden door informele (niet) openbare situaties te organiseren. Door de samenwerkingsorganisatie kunnen randvoorwaarden georganiseerd worden waarbij de actoren in de regionale samenwerking ook zelf een verantwoordelijkheid dragen om daarin actief te participeren. Het helpt daarbij om in de beginfase de mate van risico's voor actoren te minimaliseren. Een gezamenlijk doel verwoord in een gezamenlijke agenda neemt onzekerheid weg en verbetert voorspelbaarheid voor de actoren.

4.2 Analyse

In voorgaande paragraaf is een antwoord gegeven op de empirische deelvragen. De variabele institutioneel vertrouwen en interpersoonlijk vertrouwen staan niet op zichzelf maar hebben een onderlinge relatie met elkaar. Door de belangrijkste begrippen uit de respondentenanalyse naast elkaar te zetten in Tabel 6 is dit ook weergegeven. Daarin komt de onderlinge relatie sterker naar voren. Om deze relatie te duiden kan als voorbeeld beschreven worden dat voor een interpersoonlijk gesprek waarin men elkaar aan zou willen spreken op gedrag ook de context, zoals een veilige omgeving, meegenomen moet worden (extrinsiek). Als onderdeel van de dimensie interpersoonlijk vertrouwen behoort ook het begrip dispositioneel vertrouwen en de relatie tot wantrouwen, omdat dit ook iets zegt over hoe een actor naar een ander kijkt. Er kunnen allerlei factoren benoemd worden of meer institutioneel afspraken gemaakt worden, veelal verwoord in de governance, maar uiteindelijk zullen de actoren ook zelf naar de met elkaar gemaakte afspraken moeten handelen. Het vergroten van de waarde van de factoren is daarmee in grote mate afhankelijk van het gedrag van de actoren in de onderlinge relatie.

Door een van de respondenten is in een quote een beeldende samenvatting weergegeven van de onderlinge relatie tussen actoren en vertrouwen binnen de regionale samenwerking. *“Samenwerking is nooit klaar. Je moet eraan blijven werken. Als je denkt dat je er bent, is dat het begin van het einde”*.

Tabel 6, Samenvatting overzicht van uitkomsten transcriptanalyse

Verzamelbegrip	Interpersoonlijk	Institutioneel
Dispositioneel vertrouwen	De perceptie van afspraken niet nakomen beïnvloedt door het <u>wantrouwen van de ander</u> .	Als er in een <u>formele openbare setting</u> sprake is van elkaar afvallen wordt het wantrouwen versterkt.
Aanspreken	Elkaar <u>aanspreken</u> wordt als belangrijk gezien vanuit de perceptie van de respondent.	Aanspreken vraagt om <u>openheid en veiligheid</u> van de groep
Veilige omgeving		Een <u>veilige omgeving</u> om elkaar aan te spreken in een politiek samenwerkingsnetwerk wordt genoemd als randvoorwaardelijk.
Interpersoonlijk vertrouwen	Samenwerking draait om <u>mensen</u> . De onderlinge relatie is daarin van belang. En het is belangrijk om elkaar niet 'uit het oog' te verliezen.	
Vertrouwen	<u>Persoonlijk vertrouwen</u> wordt ervaren als er een goede relatie is met de mens. Vaak beschreven als een 'klik'. Persoonlijk vertrouwen wordt genoemd in relatie tot informele contacten.	<u>Zakelijk vertrouwen</u> wordt beschreven vanuit de rol of positie waarin de ander zich bevindt. Daarnaast wordt het zakelijk vertrouwen door respondenten altijd genoemd in relatie tot inhoudelijke opgave, resultaat of een gezamenlijk doel.
Institutioneel vertrouwen	Wantrouwen in instituties neemt toe door onvrede van actoren in het netwerk of het <u>niet beantwoord worden van de intentie</u> van de actoren.	De perceptie van resultaten zowel regionaal als lokaal en de <u>legitimiteit van een proces</u> zijn van invloed op het institutioneel vertrouwen.
Resultaat	Beoogde doelen dragen bij aan het <u>actief participeren</u> in een samenwerkingsverband.	(Korte termijn) <u>resultaten</u> van de samenwerking dragen in positieve zin bij aan het institutioneel vertrouwen.
Sociaal kapitaal	Informeel ontmoeten draagt bij aan het leggen van nieuwe relaties.	De achterliggende netwerken van nieuwe contacten vergroten het sociaal kapitaal van actoren. Inhoud wordt als belangrijke factor gezien voor het sociaal kapitaal
De meerwaarde van het netwerk van een actor	Als er sprake is van persoonlijk vertrouwen wordt in toenemende mate door actoren elkaars netwerk en informatie toevertrouwd. Het wordt een ander ' <u>gegund</u> '.	Vanuit het zakelijk vertrouwen wordt een toegevoegde waarde gezien in het bereik via de ander tot zijn <u>achterliggend netwerk</u> . Zowel <u>voor positie als informatie</u> .
Transactiekosten	Persoonlijk én zakelijk vertrouwen hebben een positieve invloed op het <u>afnemen van coördinatie- en monitoringskosten</u>	Als transactiekosten worden naast tijd ook <u>inzet van ambtelijke capaciteit</u> gezien.
Eigen huis op orde	<u>Kwaliteiten</u> van bestuurders dragen in positieve zin bij aan de verbinding tussen het samenwerkingsverband en de eigen gemeenten (raad én organisatie).	
Leiderschap	<u>Voorbeeldfunctie in gedrag</u> .	

5 Conclusie en aanbevelingen

De aanleiding voor dit onderzoek was de constatering dat bestuurders in toenemende mate bovenlokaal samenwerken met collega's op complexe maatschappelijke vraagstukken voor afstemming en gezamenlijke oplossingen. Samenwerking brengt onzekerheid en een risico met zich mee, zeker als de opgaven dusdanig zijn zoals de klimaatopgaven of de covid-19 pandemie. En dat vraagt om vertrouwen, in het netwerk én op elkaar. Het helpt daarbij als men elkaar al kent (ons kent ons). De ervaring uit het verleden dat daarin niet de governance, maar het gedrag en samenspel tussen bestuurders het verschil kunnen maken bij succesvolle samenwerking vormde de aanleiding voor dit onderzoek naar de betekenis van het onderling vertrouwen binnen het sociaal kapitaal en de slagvaardigheid in regionale samenwerkingen.

In de gesprekken met betrokkenen en geïnteresseerden is herkenning gevonden op deze probleemstelling. Ook is wel eens de opmerking geplaatst dat het begrip vertrouwen in relatie tot regionale samenwerking ook wel de schijn heeft van een aantal open deuren. Zeker zijn er in de conclusies een aantal ogenschijnlijke 'open deuren' te benoemen, zoals dat vertrouwen belangrijk is om goed te kunnen samenwerken. Of elkaar niet af vallen en elkaar met respect te behandelen. Ook deze 'open deuren' blijken echter in de praktijk zeer relevant en zullen daarom wel benoemd moeten worden. De onderliggende factoren van deze 'open deuren' zijn in beeld gebracht. Deze factoren vormen een diepere laag waarin voorwaarden te formuleren zijn om te investeren in de onderlinge relatie en vanuit het vertrouwen een samenwerking op complexe maatschappelijke opgaven verder te versterken.

5.1 Conclusie

Voordat een conclusie geformuleerd zal worden op de hoofdvraag zal nog kort een samenvatting van de deelvragen weergegeven worden.

a) Wat is de centrale betekenis van het interpersoonlijk vertrouwen binnen een regionale samenwerking én hoe verhoudt zich dat tot het institutioneel vertrouwen?

Er blijkt een sterke onderlinge afhankelijkheid van deze elementen. Zonder een voldoende mate van vertrouwen in de relatie tussen actor en een institutie is er geen basis voor een vrijwillige samenwerking. En omgekeerd geldt hetzelfde: bij gebrek aan enige mate van vertrouwen tussen de actoren onderling in de samenwerking, ontbreekt ook een basis voor samenwerking. Zonder fundament nemen de risico's op het falen van een samenwerking toe. De onderlinge relaties van actoren en het netwerk, het sociaal kapitaal, worden beïnvloed door het interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen.

b) Welke typen vertrouwen in een bestuurlijke regionale samenwerking zijn te onderscheiden?

Er zijn twee soorten vertrouwen welke uitvoerig aan bod zijn gekomen binnen dit onderzoek en in het theoretisch kader uitgebreid zijn behandeld, het interpersoonlijk en het institutioneel vertrouwen.

c) Welke factoren beïnvloeden het interpersoonlijk en het institutioneel vertrouwen?

De factoren in Tabel 3 geven een duidelijk overzicht. Als deze factoren in positieve zin aanwezig zijn hebben deze ook een positieve invloed op het onderling vertrouwen tussen actoren en in de samenwerking op zichzelf als instituut. De onderlinge relatie, mate van betrouwbaarheid samen te vatten in de reputatie, prestatie en vertegenwoordiging en de mate van wantrouwen beïnvloeden in grote mate zowel het interpersoonlijk (kwaliteit van bestuurder en onderlinge relatie) als het institutioneel (doelconformiteit, resultaten) vertrouwen. Hoe positiever de perceptie van een actor van deze factoren, hoe groter het vertrouwen in de actor en daarmee het interpersoonlijk vertrouwen. Het institutioneel vertrouwen wordt beïnvloed door de resultaten van de samenwerking.

d) In welke mate is er sprake van aanwezigheid van interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen in relatie tot het bestuurlijk sociaal netwerk binnen de regionale samenwerking MRE?

Ten opzichte van Nederland is er in het algemeen een grotere mate van aanwezigheid binnen Zuidoost-Brabant van zowel het interpersoonlijk als het institutioneel vertrouwen. Het interpersoonlijk vertrouwen is mede afhankelijk van de dichtheid, identificatie en centraliteit en daardoor eerder aanwezig op subregionaal niveau dan regionaal niveau. Het institutioneel vertrouwen, afgemeten aan de resultaten, de inhoud en het gezamenlijk doel zijn in aanwezig bij de bestuurders als actor.

e) In hoeverre zijn de onder c (paragraaf 2.4) beschreven factoren rondom interpersoonlijk vertrouwen en institutioneel vertrouwen aanwezig in de regionale samenwerking MRE?

De belangrijkste factoren die invloed hebben op het interpersoonlijk vertrouwen hebben betrekking op de perceptie, intentie en het gedrag van de actoren in de onderlinge relatie en de mate van transparantie. Praat niet over maar mét elkaar. En spreek naar elkaar in transparantie uit wat ieders belang is. Op het institutioneel vertrouwen is de factor resultaat op een inhoudelijk doel als dominante factor aanwezig vanuit de actoren gemeenteraden. De wijze waarop de bestuurder de resultaten aan eigen gemeenteraad overbrengt heeft daar invloed op.

f) Op welke momenten in een proces van regionale samenwerking maken deze vormen van vertrouwen het meeste verschil?

Afhankelijk van de fase waarin een samenwerkingsverband zich bevindt, draagt het institutioneel vertrouwen of het interpersoonlijk vertrouwen in positieve zin bij aan het versterken of verbeteren van de regionale samenwerking. Er is ook sprake van een wisselwerking tussen de beide soorten van vertrouwen in relatie tot samenwerking.

De resultaten en doelmatigheid dragen, als beïnvloeding van het institutioneel vertrouwen als actor, vooral in de beginfase van een samenwerking bij aan het vergroten van het sociaal kapitaal door de toegenomen behoefte van een actor om te participeren in een samenwerking. Waar het interpersoonlijk vertrouwen in de onderlinge relatie nog niet of beperkt aanwezig is, ontbreekt ook de beschikbaarheid van het sociaal kapitaal van het netwerk van de ander en de achterliggende kennis en informatie welke nieuwe actoren in het netwerk meebrengen. Naarmate de samenwerking vordert

en het aantal relaties tussen de actoren binnen de samenwerking toenemen, worden ook de onderliggende factoren van het interpersoonlijk vertrouwen versterkt. Naarmate de bestuurstermijn van gemeentebestuurders vordert voegt het interpersoonlijk vertrouwen meer toe.

g) In hoeverre kan ervoor gezorgd worden dat deze factoren bij een interpersoonlijk sociaal netwerk in een regionale samenwerking verbeteren?

De factoren zoals in hoofdstuk 2 in Tabel 3 verwoord kunnen beïnvloed worden. Daarbij worden het elkaar én elkaars belangen kennen als belangrijke elementen gezien om bij te dragen aan het verbeteren van de onderlinge relatie, de betrouwbaarheid en het minimaliseren van het (onderling) wantrouwen. De factoren gedrag en perceptie zijn daarop van invloed. Deze worden beïnvloed door het creëren van een vertrouwde omgeving en door het organiseren van een gezamenlijke drager, een inhoudelijk doel. Een inhoudelijk gezamenlijk doel werkt positief op het institutioneel vertrouwen.

In welke mate draagt onderling vertrouwen in een bestuurlijk sociaal netwerk bij aan het versterken van de regionale samenwerking?

Met de beantwoording van voorgaande deelvragen is de relevantie van het onderling vertrouwen als variabele die een positieve invloed heeft op het verlagen van de transactiekosten aangetoond. Vertrouwen in regionale samenwerking doet ertoe. Zowel tussen mensen als in het instituut regionale samenwerking. Vertrouwen draagt ook bij aan het versterken van het bestuurlijk sociaal kapitaal. Daarvoor is het relevant voor het institutioneel vertrouwen dat er sprake is van een inhoudelijk doel. Deze vormen ook een drager voor actoren in een bestuurlijk netwerk om elkaar te kunnen ontmoeten. Vanuit die ontmoetingen ontstaan mogelijkheden om nieuwe interpersoonlijke relaties op te bouwen (*'bridging capital'* en *'weak ties'*) (Granovetter, 1973; Putnam & Schuster, 2000). De geografische omvang, en daarmee de mate van centraliteit van de inhoudelijke opgaven en de dichtheid van het regionaal samenwerkingsverband MRE is daarin wel een uitdaging. Het aantal contactmomenten tussen bestuurders op subregionaal niveau is groter vanwege het aantal samenwerkingen op subregionale schaal en de overeenkomstige eigenschappen. In het bestuurlijk sociaal netwerk is daarin een tweesprong te zien. Enerzijds vanuit het bestuurlijk sociaal kapitaal dat ontstaat vanuit nabijheid en anderzijds het bestuurlijk sociaal kapitaal dat zich vormt rondom inhoudelijke opgaven. Desondanks is de inhoudelijke opgaven verbindend voor de regio. Het onderling interpersoonlijk vertrouwen en het institutioneel vertrouwen zijn ook geen gestolde variabelen. Deze zijn, onder de juiste voorwaarden, beïnvloedbaar en dragen daarmee bij aan het versterken van de samenwerking. Door te bouwen aan het vertrouwen binnen de onderlinge relaties wordt het sociaal kapitaal van actoren in de samenwerking versterkt. En door de actoren van de verschillende subregio's vanuit de inhoud met elkaar te verbinden ontstaan ook nieuwe relaties en wordt gewerkt aan niet alleen het onderling vertrouwen maar ook het institutioneel vertrouwen als actoren.

Met het vergroten van het sociaal kapitaal door het versterken van het onderling vertrouwen tussen actoren neemt ook de toegankelijkheid van kennis en middelen voor de samenwerking exponentieel toe. Elke nieuwe relatie biedt weer mogelijkheden tot twee of meer nieuwe achterliggende relaties. Het sociaal kapitaal, wat op het eerste gezicht vooral beschouwd wordt vanuit een sociologisch perspectief

of de 'zachte' kant van een samenwerking, draagt daarmee ook bij aan de 'harde' kant van een samenwerking door inzet van middelen en kennis. Daarmee neemt de mogelijkheid om resultaten te creëren voor individuele actoren en de achterliggende gemeenten en gemeenschappen ook toe. Oftewel door een toename van het onderling vertrouwen binnen het sociaal kapitaal van de actoren in het bestuurlijk netwerk, wordt ook waarde en resultaten behaald voor de afzonderlijke gemeente van de desbetreffende actor. Daarmee voegt een sociaal netwerk door onderling vertrouwen ook institutionele waarde toe. Dit rendement is minder expliciet in concreet resultaat op korte termijn van een samenwerking uit te drukken. Het uit zich eerder in relatie tot het gezamenlijk verkennen en agenderen van bovenlokale en regionale opgaven richting bovenliggende schaalniveaus.

Het sociaal kapitaal bevordert daarnaast de afname van transactiekosten, wat is gebleken uit het empirisch onderzoek. Dat uit zich in de mate van tevredenheid over behaalde resultaten door gemeenten in de regionale samenwerking en in relatie tot de gedane investeringen (in middelen en tijd). Respondenten zijn zich ervan bewust dat er sprake is van een wisselwerking. Dat een ander ook wat gegund moet worden om op een ander dossier ook zelf iets gegund te krijgen. In zekere zin is er sprake van uitruil van belangen. Een lange termijnagenda draagt daarin bij aan het gungedrag door actoren in een regionale samenwerking. Er is zicht op wanneer iets terugverwacht kan worden, waarmee het risico wordt verkleind en betrouwbaarheid en voorspelbaarheid vergroot.

5.2 Discussie

In de voorgaande paragraaf is antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. In het onderzoek zijn nog een aantal waarnemingen naar voren gekomen die zijdelings het onderzoek raken.

Actief participeren

Aan het begin van een samenwerkingsverband lijkt het formele vertrouwen zoals het vertrouwen in een institutie bepalender voor vermindering van de transactiekosten en het sociaal kapitaal dan als de actoren al gedurende langere tijd in het samenwerkingsverband plaatsnemen. Ook speelt daarbij een rol hoe een gemeenteraad als actor van de desbetreffende bestuurder aankijkt tegen de regionale samenwerking in mate van institutioneel vertrouwen. Naast dat dit wordt genoemd als effect op de wijze hoe er in een regionale samenwerking naar elkaar wordt gekeken, wordt ook een relatie gelegd tussen de kwaliteit van de verbinding tussen bestuurder en zijn eigen gemeenteraad en de mate van institutioneel vertrouwen van die gemeenteraad in de regionale samenwerking. Dat laatste heeft dan weer effect op de ervaren behoefte om controlemomenten in te bouwen, zoals zienswijzen en extra tussenstappen. Deze afname in institutioneel vertrouwen in relatie tot de toename van behoefte van control van de actoren is ook te herkennen uit eerdere onderzoeken (de Man & Roijackers, 2009; Lee & Tamer Cavusgil, 2006; Nooteboom, 2006). Dit heeft het risico in zich dat het zich uit in een schijnsamenwerking met het risico op een structureel gebrek aan daadkracht en in het slechtste geval het uiteenvallen van een samenwerking. Als reactie daarop ontstaat een neiging tot sterkere controle waarbij het gevoel van eigenaarschap verschuift naar een rol als opdrachtgever. Dit gedrag van

gemeenteraden, de neiging tot het toe laten nemen van controle, ondermijnt op zijn beurt het wederzijds vertrouwen (Kaats & Opheij, 2016, p. 360).

Een positie van een bestuurder in de formele gremia van het samenwerkingsverband draagt bij aan het vergroten van draagvlak bij de autonome gemeenten en daarmee aan het institutioneel vertrouwen. Een begrip wat in dat verband door respondenten wordt genoemd is de bijbehorende informatiepositie. Uit de analyse van de transcripten wordt een verbinding waargenomen tussen de positie in een bestuurlijk netwerk (vaak gekoppeld aan een formele rol) en de beschikbaarheid van informatie vanuit die rol of positie. De rollen op sleutelposities, zoals voorzitterschappen, commissies en verbindingen naar bovenregionale gremia, worden beschouwd als meer invloedrijk dan de andere rollen in het samenwerkingsnetwerk, wat niet betekent dat iedere respondent of elke bestuurder ook een dergelijke sleutelpositie in zou willen nemen. Wel wordt ervan verwacht dat de actoren op sleutelposities zich neutraal opstellen in het belang van het geheel en een voorbeeldfunctie hebben. De legitimiteit om vanuit de sleutelposities te handelen naar andere gremia vraagt om investering in zowel het institutioneel vertrouwen als het interpersoonlijk vertrouwen naar de actor toe. Aan deze sleutelrolposities zijn ook leiderschapskennmerken toe te schrijven.

De inspanningen die onder transactiekosten worden verstaan zijn eerder al beschreven in paragraaf 2.3. Aanvullend daarop kan nog opgemerkt worden dat ook posities in samenwerkingsgremia zouden kunnen vallen onder deze transactiekosten. Waar door respondenten voorbeelden worden gegeven over posities die actoren uit de desbetreffende gemeenten invullen, is ook een relatie te leggen met de belangen van de desbetreffende gemeenten. Een verdiepende analyse zou uit kunnen wijzen of bijvoorbeeld het gevoel van eigenaarschap vergroot wordt als een actor actief participeert via een sleutelpositie, en deze daarmee ook de lokale belangen beter in zou kunnen vullen. Deze waarneming valt echter buiten de scope van dit onderzoek en is daarom niet verder uitgewerkt.

Kennis

Het onderling vertrouwen in een bestuurlijk regionaal sociaal netwerk hangt ook samen met de wijze waarop de actoren in eigen huis afstemming en informatie-uitwisseling organiseren tussen gemeenteraad en het college van B&W. Uit het empirisch onderzoek is naar voren gekomen dat de informatiepositie van de gemeenteraadsleden als actor ten opzichte van de bestuurders in de regionale samenwerking van belang is. De (afwezigheid van de) informatievoorziening en de ervaren nabijheid van gemeenteraadsleden bij regionale samenwerkingen is in veel onderzoeken naar voren gekomen (Boogers, 2019; Boogers et al., 2016; Boogers & Reussing, 2018; Groenleer, 2016; Schaap, De Graaf, & Van Ostaaijen, 2010; Teisman et al., 2018). Een goede dialoog tussen bestuurders en eigen gemeente(raad) is van groot belang, zowel voor de doortastendheid en mate van zelfvertrouwen waarmee de bestuurder als actor in de regio kan acteren als voor de betrouwbaarheid die daaraan wordt gekoppeld door collega-bestuurders uit de regio. Een goede verbinding tussen bestuurder en eigen gemeenteraad draagt bij aan grotere slagvaardigheid van de regionale samenwerking. Gezamenlijke kennisdeling gericht op bestuurders én raadsleden over regionale opgaven draagt bij aan het onderlinge vertrouwen en geeft inzicht.

Tot slot

Samenwerken is mensenwerk. De structuren en systemen zijn daarin ondersteunend. Het interpersoonlijk vertrouwen wat zowel vanuit zakelijk perspectief als persoonlijk kan ontstaan in een samenwerking kan gefaciliteerd worden door de onderliggende systemen en structuren. De politieke context waarin de samenwerking zich bevindt en de wijze van verantwoording aan de eigen gemeenteraad voegen aan deze vorm van regionale samenwerking nog een dimensie toe. De verbinding tussen de actoren in de regionale samenwerking, zijnde de bestuurders en de gemeenteraden van de 21 gemeenten. Het belang om de gemeenteraadsleden tijdig van informatie te voorzien en te betrekken bij kennisontwikkeling draagt bij aan de wijze waarop gemeenten en de actoren als vooruitgeschoven posten in de verschillende gremia, constructief kunnen participeren in een regionale samenwerking.

Mensen vormen vanuit een gezamenlijk doel een netwerk, maar een netwerk is ook menselijk en heeft blijvend aandacht nodig.

5.3 Aanbevelingen

Door een van de respondenten is de opmerking gemaakt dat samenwerken betekent dat het niet vanzelf gaat. *“Samenwerken is nooit klaar. Je moet eraan blijven werken.”*. Het betekent dat continu actie nodig is om de samenwerking te onderhouden. Dat vraagt om betrokkenheid, eigenaarschap. De hieronder beschreven aanbevelingen zijn bedoeld om handvatten mee te geven aan de actoren in de regionale samenwerking, de bestuurders, voor het onderhoud en de doorontwikkeling van de regionale samenwerking als levend organisme/ ecosysteem.

De aanbevelingen richten zich op drie elementen: mensen, kennis en belanguitwisseling. Investeer in de mensen die, als bestuurlijke actor, onderdeel uitmaken van de samenwerking. Maak daarbij een start bij aanvang van de samenwerkingsperiode. Investeer in het proces door het element kennis toe te voegen die een actor beter in staat kunnen stellen om van standpunt naar belang te komen. Koppel dat aan het bepalen van het gezamenlijk doel en bijbehorende agenda. Tot slot investeer in de uitwisseling van belangen om complexe maatschappelijke regionale opgaven slagvaardiger op te kunnen pakken.

Investeer in mensen

De mensen in elke samenwerking en meer specifiek hun gedrag zijn cruciaal om het verschil te kunnen maken tussen een ‘gewone’ samenwerking en een excellente samenwerking die beter in staat is om in gezamenlijkheid complexe opgaven op te pakken. Investeer in de bestuurlijke actoren door beter inzicht te krijgen in de kwaliteiten (competenties en vaardigheden) van elk van de individuele actoren in de samenwerking. Door een van de respondenten verwoord als *“de juiste persoon op de juiste plek”*. Kijk daarbij niet alleen naar de formele positie, maar bijvoorbeeld ook naar onderhandelingskwaliteiten of inhoudelijke kennis en ervaring. Beide elementen worden door respondenten genoemd als belangrijk om het vertrouwen toe te laten nemen en in het gungedrag van een ander. Verkrijg inzicht in de persoonlijke kwaliteiten van de actoren in een regionale

samenwerking. Creëer de mogelijkheid om intervisie toe te passen. Intervisie maakt het ook makkelijker om met elkaar een klimaat te ontwikkelen om elkaar aan te spreken, constructief en opbouwend. Daarmee wordt gewerkt aan een cultuur waar minder over elkaar en meer mét elkaar wordt gesproken. Het faciliteren van een coach als senior bestuurder/ ambassadeur in een regionale samenwerking naast 'nieuwe' regionale bestuurders past ook daarin. Dit alles draagt bij aan het verder ontwikkelen van persoonlijke kwaliteiten, het versterken van onderlinge relaties én daarmee aan de regionale slagvaardigheid.

Investeer in kennis

De samenwerking, en meer specifiek het institutionele gedeelte van de samenwerking, heeft een aantal formele stappen waarvan wordt ervaren dat die op zichzelf onvoldoende ruimte bieden voor een goede inhoudelijke dialoog op het niveau van de regio als geheel of recht doen aan de stem van de minderheid. De procedures en processen rondom het Algemeen Bestuur zijn vooral ingericht op het uitwisselen en bespreken van standpunten. In het onderzoek is geconstateerd dat inhoud en de inhoudelijke regionale opgaven een drager zijn voor de regionale samenwerking. Bales en Strodtbeck (1951) hebben met het BOB-model⁷ aangetoond dat inzicht en kennis voorafgaand aan besluitvorming bijdraagt aan een goede besluitvorming. Met de huidige complexiteit aan opgaven en de onderlinge samenhang daarvan is het belang daarvan alleen nog maar toegenomen. Een gebrek aan voldoende inzicht en kennis maakt het lastiger om de achterliggende belangen van een gemeentelijk standpunt op tafel te krijgen. Een opkomende methodiek vanuit de jaren '90 is het werk van Mindell (1992) en zijn *'Deep democracy'*. In het kort gaat dit over de wijze waarop besluiten genomen worden waarbij de wijsheid van de minderheid wordt meegenomen in het meerderheidsbesluit, vanuit de overtuiging dat sterkere besluiten juist ontstaan door de aanwezige diversiteit aan kennis, talenten en ervaringen te combineren (Kramer, 2014, p. 22). Ook vanuit het perspectief van regionaal leiderschap wordt de toegevoegde waarde van kennis en dialoog in het proces onderstreept (Sotarauta & Suvinen, 2019; Voortman, 2012). In de literatuur wordt de toegevoegde waarde van kennisdeling onderstreept bij regionale netwerken (Feiock, 2007; Keast & Mandell, 2009; Klaster, 2017). Investeer in kennissessies over regionale opgaven, pas daarvoor een voor actoren in het netwerk bekende systematiek toe, het BOB-model. Investeer in de beeldvormende fase via kennissessies de dialoog vanuit een informele setting. Dat geeft meer ruimte voor het gesprek over belangen vanuit de inhoud op bovenlokale opgaven van de autonome gemeenten. Door het gezamenlijk delen van kennis wordt ook een gezamenlijke taal ontwikkeld, wat het makkelijker maakt om met elkaar de belangen te delen, op zoek te gaan naar centraliteit van elkaars belangen en de transactiekosten te verlagen. Als overheidspartner in de triple-helixsamenwerking wordt daarbij ook aangesloten bij een van de pijlers van de Brainportregio, kennisdeling binnen het ecosysteem.

⁷ Besluitvormingsmodel in drie stappen: Beeldvorming (wat weten we?), Oordeelsvorming (wat vinden we?) en besluitvorming (wat willen we?) (model van Bales en Strodtbeck (1951))

Investeer in het verbinden van belangen

De traditionele verhoudingen in regionale samenwerking hebben vaak als vertrekpunt de standpunten van de afzonderlijke stakeholders, zijnde de 21 gemeenten in een regionale samenwerking. Deze standpunten worden, al dan niet in de vorm van zienswijzen, gedeeld in een formeel gremium (Algemeen Bestuur). En daar wordt al dan niet een besluit genomen op basis van het meerderheidsprincipe. Anderzijds worden inhoudelijke besluiten aan de 21 afzonderlijke gemeenteraden voorgelegd. Weliswaar blijft de gemeenteraad daarbij het hoogste orgaan, maar is een eenduidige besluitvorming gewenst om ook daadwerkelijk als samenwerkende gemeenten slagvaardig op te kunnen treden in (boven)regionaal verband. In beide varianten is het vertrekpunt de individuele gemeente. De complexiteit van de opgaven zoals de RES vraagt ook om een regionale benaderingswijze. De dialoog, gevoed door kennis over de regionale opgaven, bevordert vertrouwenwekkend gedrag en door vertrouwenwekkend gedrag ontstaat er ruimte om de achterliggende belangen met elkaar te delen (Voortman, 2012). Door kennis in te brengen vanuit regionaal perspectief, vermindert ook de kans dat alleen lokale belangen worden uitgewisseld en regionale belangen naar de achtergrond verdwijnen (Boogers & Reussing, 2018). Daarvoor is het van belang dat de kennisdeling en dialoog zich niet enkel richten op de primaire actoren in het regionale samenwerkingsverband, de bestuurders, maar ook op de gemeenteraadsleden van de 21 deelnemende gemeenten. Voer gezamenlijke verkenningen uit over regionale opgaven en voer vanuit dialoog het gesprek over de balans tussen enerzijds de regionale belangen en anderzijds de lokale belangen.

5.3.1 Vervolgonderzoek

Op basis van dit onderzoek zijn ook een aantal noemenswaardige vragen voor vervolgonderzoek naar voren gekomen. Twee daarvan, het voorbeeldgedrag van regionaal leiderschap en de beperkingen van fysieke ontmoetingen vanwege de coronamaatregelen, zijn aan te bevelen om in een vervolgonderzoek verder uit te diepen. Met name het gebrek van fysieke (informele) ontmoetingen tegen het licht van de aankomende gemeenteraadsverkiezingen en het opnieuw leren kennen van het samenwerkingsnetwerk kan van (grote) invloed zijn op de slagvaardigheid van het toekomstig netwerk. En juist de toenemende complexiteit van de opgaven vragen om een daadkrachtige en slagvaardige samenwerking.

6 Literatuurlijst

- Agranoff, R. (2003). A guide for public managers working across Organizations. In *Collaboration Using Networks and Partnerships* (pp. 61–102).
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295–326.
<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003504>
- Baarda, B., Bakker, E., Boullart, A., Fischer, T., Julsing, M., Peters, V., & van der Velden, T. (2018). *Basisboek Kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek* (4th ed.). Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Bales, R. F., & Strodtbeck, F. L. (1951). Phases in group problem-solving. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 46(4), 485–495. <https://doi.org/10.1037/h0059886>
- Bekkers, V. J. J. M. (1999). *Sturingsconcepties en informatisering*. Utrecht.
- Berg, C. van den, Dreef, S., Greef, R., Stolk, R., Vellekoop, L., Wesseling, H., & Beek, P. van der. (2018). *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking*.
- Boogers, M. (2019). *Energie en democratie Nationaal Programma*.
- Boogers, M., Klok, P.-J., Denters, B., & Linnenbank, M. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Universiteit Twente.
- Boogers, M., & Reussing, R. (2018). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie* :
- Borgatti, S. P., & Halgin, D. S. (2011). *On Network Theory. Organization Science* (Vol. 22).
<https://doi.org/10.1287/orsc.1100.0641>
- Bourdieu, P. (1986). THE FORMS OF CAPITAL. In *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (p. 58). Westport: Greenwood.
- Brandes, U., & Wagner, D. (2004). Analysis and Visualization of Social Networks (pp. 321–340). Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-18638-7_15
- Brehm, J., & Rahn, W. (1997). Individual-Level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital. *American Journal of Political Science*, 41(3), 999–1023.
- CBS. (2014). *Discrepancies in sociaal kapitaal van bevolkingsgroepen*.
- CBS. (2020). Regionale Monitor Brede Welvaart 2020. Retrieved February 19, 2021, from <https://dashboards.cbs.nl/rmbw/regionalemonitorbredewelvaart/>
- Child, J., Faulkner, D., & Tallman, S. (2005). *Cooperative Strategy*. Oxford: Oxford University Press.
- Coleman, J. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital on JSTOR. *American Journal of Sociology*, 94, 95–120.

- Coleman, J. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- de Man, A. P., & Roijakkers, N. (2009). Alliance Governance: Balancing Control and Trust in Dealing with Risk. *Long Range Planning*, 42, 75–95. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2008.10.006>
- Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2007). Trust in complex decision-making networks: A theoretical and empirical exploration. *Administration and Society*, 39(1), 25–50. <https://doi.org/10.1177/0095399706294460>
- Engelen, E., & Sie Dhian Ho, M. (2004). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Retrieved from <http://www.wrr.nl>
- Feiock, R. C. (2007). Rational Choice and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47–63. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2007.00322.x>
- Feiock, R. C. (2013). *The Institutional Collective Action Framework*.
- Ghoshal, S., & Moran, P. (1996). Bad for practice: A critique of the transaction cost theory. *Academy of Management Review*, 21(1), 13–47. <https://doi.org/10.5465/AMR.1996.9602161563>
- Granovetter, M. S. (1973). *The Strength of Weak Ties*. Source: *American Journal of Sociology* (Vol. 78).
- Granovetter, M. S. (1977). The Strength of Weak Ties. In *Social Networks* (pp. 347–367). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/b978-0-12-442450-0.50025-0>
- Grint, K. (2005, November). Problems, problems, problems: The social construction of “leadership.” *Human Relations*. <https://doi.org/10.1177/0018726705061314>
- Groenleer, M. (2016). De regio als redding? Over de governance van ruimte en plaats in de netwerksamenleving. Tilburg, Nederland.
- Hardin, R. (2001). *Trust and Trustworthiness* (1st ed.). New York: Russell Sage Foundation.
- Healy, T., & Côté, S. (2001). The Well-Being of Nations: The Role of Human and Social Capital. Education and Skills., 2001.
- Hovland, C. I., Janis, I. L., & Kelley, H. H. (1953). Communication and persuasion :psychological studies of opinion change.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate : the theory and practice of collaborative advantage*. London : Routledge,.
- Kaats, E., & Opheij, W. (2008). *Bestuurders zijn van betekenis*. Maarssen: Reed business.
- Kaats, E., & Opheij, W. (2016). *Leren samenwerken tussen organisaties: samen bouwen aan allianties, netwerken, ketens en partnerships*. Deventer: vakmedianet.
- Keast, R. L., & Mandell, M. (2009). *A new look at leadership in collaborative networks : Process*

catalysts.

- Kenis, P., & Cambré, B. (2019a). Innovatieblog: Alles kan anders...en beter: Wat een organisatienetwerk me leert over innovatie... Retrieved July 22, 2020, from <http://kurtpeys.blogspot.com/2019/10/wat-een-organisatienetwerk-me-leert.html>
- Kenis, P., & Cambré, B. (2019b). *Organisatienetwerken: De Organisatievorm van de Toekomst*. Pelckmans Pro.
- Kenis, P., & Provan, K. (2008). Het network-governance-perspectief. *Business Process Management*, 296–312.
- Klaster, E. (2017). *Toward more effective regional networks*. *Bestuurskunde* (Vol. 26). <https://doi.org/10.5553/bk/092733872017026002011>
- Klijn, Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010). Trust in Governance Networks. *Administration & Society*, 42(2), 193–221. <https://doi.org/10.1177/0095399710362716>
- Klijn, & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: Past, present and future. *Policy and Politics*, 40(4), 587–606. <https://doi.org/10.1332/030557312X655431>
- Klijn, & Koppenjan, J. F. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*.
- Klijn, Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The Impact Of Network Management On Outcomes In Governance Networks. *Public Administration*, 88(4), 1063–1082. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01826.x>
- Kramer, J. (2014). *Deep democracy. De wijsheid van de minderheid*. Schouten & Nelissen.
- Lancia, F. (2007). *WORD CO-OCCURRENCE AND SIMILARITY IN MEANING Some Methodological Issues*.
- Larson, A. (1992). Network Dyads in Entrepreneurial Settings: A Study of the Governance of Exchange Relationships. *Administrative Science Quarterly*, 37(1), 76. <https://doi.org/10.2307/2393534>
- Lee, Y., & Tamer Cavusgil, S. (2006). Enhancing alliance performance: The effects of contractual-based versus relational-based governance. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2006.03.003>
- Leung, K., & White, S. (2004). *Exploring Dark Corners: An Agenda for Organizational Behavior Research in Alliance Contexts Working Paper Series*.
- Lewicki, R. I., Mcallister, D. I., & Bies, R. J. (1998). *TRUST AND DISTRUST: NEW RELATIONSHIPS AND REALITIES*. *Management Review* (Vol. 23).
- McKnight, D. H., & Chervany Norman, L. (2001). Trust and distrust definitions: One bite at a time. In *Lecture Notes in Artificial Intelligence (Subseries of Lecture Notes in Computer Science)* (Vol. 2246, pp. 27–54). Springer Verlag. https://doi.org/10.1007/3-540-45547-7_3

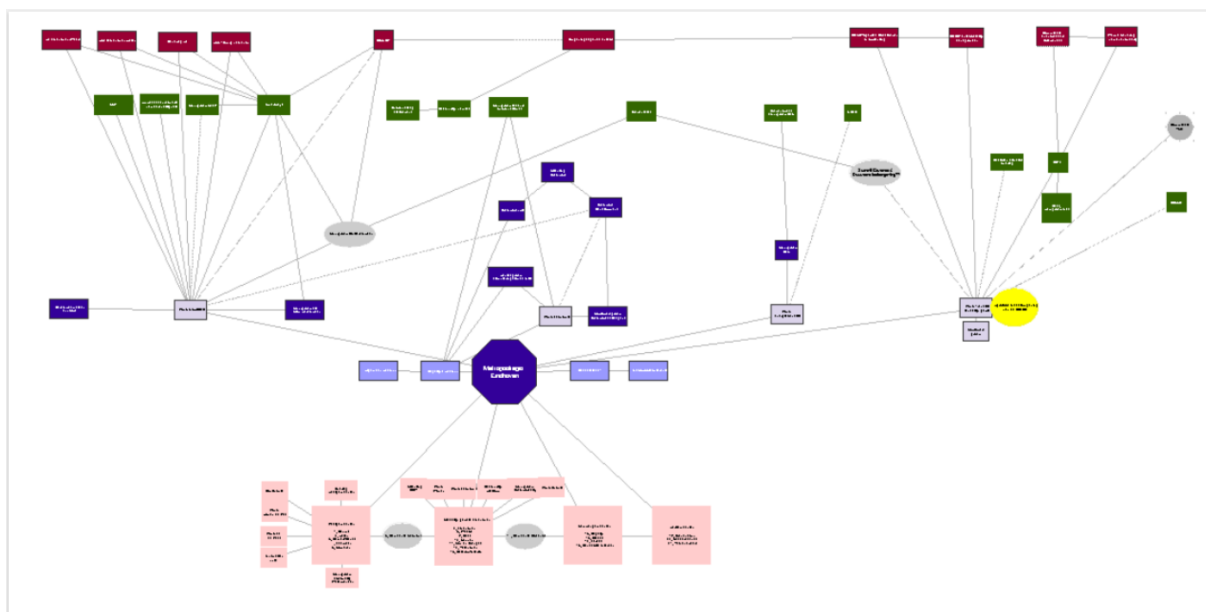
- Metropoolregio Eindhoven. GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING METROPOOLREGIO EINDHOVEN, wet gemeenschappelijke regeling; 1.0:v:BWBR0035457 § (2017). Eindhoven. Retrieved from https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Eindhoven/CVDR484555/CVDR484555_1.html
- Mindell, A. (1992). *The leader as martial artist : an introduction to deep democracy* (1st ed.). San Francisco, Calif. : HarperSanFrancisco,.
- Möllering, G. (2001). The Nature of Trust: From Georg Simmel to a Theory of Expectation, Interpretation and Suspension. *Sociology*, 35(2), 403–420. <https://doi.org/10.1177/S0038038501000190>
- Mosch, R. H. J. (2004). *The Economic Effects of Trust Theory and Empirical Evidence*.
- Nooteboom, B. (2002). *Trust: Forms, Foundations, Functions, Failures and Figures* (1st ed.). Edward Elgar Publishing Limited.
- Nooteboom, B. (2006). *Social capital, institutions and trust*.
- Nooteboom, B. (2007). Social capital, institutions and trust. *Review of Social Economy*, 65(1), 29–53. <https://doi.org/10.1080/00346760601132154>
- Nooteboom, B. (2017). *Vertrouwen Opening naar een veranderende wereld*. Groningen: Klement.
- Partijen in Tweede en Eerste Kamer - Parlement.com. (n.d.). Retrieved July 26, 2020, from https://www.parlement.com/id/vh8lnhrpfxut/partijen_in_tweede_en_eerste_kamer
- PBL. (2019). Verslag Nacht van de Energieke Regio 2019. Retrieved June 6, 2020, from <https://www.pbl.nl/nieuws/2019/verslag-nacht-van-de-energieke-regio>
- Peters, K., & Castenmiller, P. (2021). *Controle als democratische waarde*. Retrieved from www.klaartjepeters.nl
- Poortinga, W., & Pidgeon, N. F. (2003). Exploring the Dimensionality of Trust in Risk Regulation. *Risk Analysis*, 23(5), 961–972. <https://doi.org/10.1111/1539-6924.00373>
- Powell, W. W. (1990). Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. *Research in Organizational Behavior*, 12, 295–336.
- Provan, K. G., Fish, A., & Sydow, J. (2007). Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks †. *Journal of Management*, 33(3), 479–516. <https://doi.org/10.1177/0149206307302554>
- 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. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (1995). A Preliminary Theory of Interorganizational Network

- Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1. <https://doi.org/10.2307/2393698>
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414–423. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00045>
- Provan, K. G., & Sebastian, J. G. (1998). Networks within networks: Service link overlap, organizational cliques, and network effectiveness. *Academy of Management Journal*, 41(4), 453–463. <https://doi.org/10.2307/257084>
- Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400820740>
- Putnam, R. D., & Schuster, S. &. (2000). *Bowling Alone The Collapse and Revival of American Community*.
- Schaap, L., Colombo, C., Damen, M., & Karsten, N. (2018). Hybride stadsregionaal bestuur belicht: effectiviteit en legitimiteit in vier grootstedelijke gebieden. *Bestuurskunde*, 27(2), 39–48. <https://doi.org/10.5553/bk/092733872018027002005>
- Schaap, L., De Graaf, L., & Van Ostaaijen, J. (2010). Democratisering van governance: oplossingen voor het democratisch tekort in intergemeentelijke samenwerking. *Bestuurskunde*, 4, 58–66.
- Scharmer, C. O. (2009). *Theory U : leading from the future as it emerges : the social technology of presencing*. Berrett-Koehler.
- Sotarauta, M., & Suvinen, N. (2019). Place leadership and the challenge of transformation: policy platforms and innovation ecosystems in promotion of green growth. *European Planning Studies*, 27(9), 1748–1767. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1634006>
- Sztompka, P. (1999). *Trust: A sociological theory*. Cambridge University Press.
- Teisman, G., Van Der Steen, M., Frankowski, A., & Van Vulpen, B. (2018). *Effectief Sturen met Multi-level Governance*.
- Tordoir, P. (2013). Geografische logica voor overheidsorganisatie Daily urban systems als bestuurlijk perspectief. *Boom Bestuurskunde*, 3, 32–41.
- Torenvlied, R. (2012). *De mantra van coördinatie of het optimisme over netwerken in de publieke sector*. Leiden.
- Uzzi, B. (1997). Social structure and competition in interfirm networks: The paradox of embeddedness. *Administrative Science Quarterly*, 42(1), 35–67. <https://doi.org/10.2307/2393808>
- Van Genugten, M., De Kruijf, J., Zwaan, P., & Van Thiel, S. (2017). *Samen werken aan effectieve regionale samenwerking Creating knowledge for society*. Nijmegen.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2003). Nurturing Collaborative Relations: Building Trust in
- T. Pulles – Masterthesis Vertrouwen is een werkwoord

- Interorganizational Collaboration. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 39(1), 5–31.
<https://doi.org/10.1177/0021886303039001001>
- VNG. (2007). *Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr.*
- Voortman, P. M. (2012). Vertrouwen Werkt: over werken aan vertrouwen in organisaties. *Trust Works: Working on Trust in Organisations*, 222.
- Williamson, O. E. (1981). Williamson - 1981 - The Economics of Organization The Transaction cost Approach. *American Journal of Sociology*. <https://doi.org/10.2307/2778934>
- Williamson, O. E. (1993). Calculativeness, Trust, and Economic Organization. *The Journal of Law and Economics*, 36(1, Part 2), 453–486. <https://doi.org/10.1086/467284>
- Woolthuis, R. K., Hillebrand, B., & Nootboom, B. (2005). Trust, Contract and Relationship Development. <https://doi.org/10.1177/0170840605054594>

7 Bijlagen

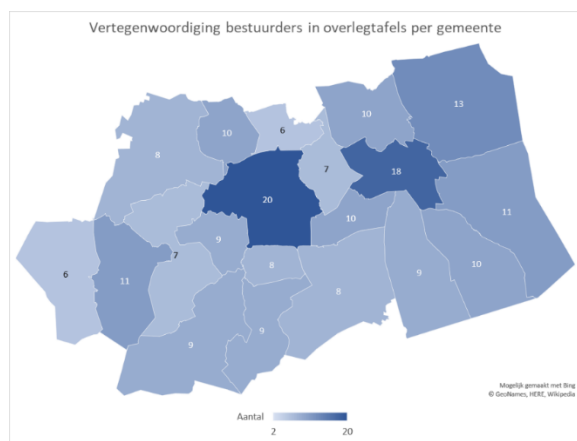
7.1 Bijlage 1, Netwerkanalyse Metropoolregio Eindhoven



Figuur 5, Netwerkanalyse uitgevoerd in maart 2020 (Er is sprake van 4 schaalniveaus van subregionaal tot nationaal)

Tabel 7, Overzicht van bestuurders in bestuurlijke overlegstructuren binnen MRE-samenwerking

Gemeente	Poho Economie	Poho energietransitie	Poho Mobiliteit	Poho TLG	Algemeen bestuur	Dagelijks bestuur	Ontwikkeldag
Gemeente Asten	Henk van Moorsel	Theo Martens	Theo Martens	Theo Martens	Hubert Vos		
Gemeente Bergeijk	Stef Luijten	Stef Luijten	Mathijs Kuijken	Mathijs Kuijken	Stef Luijten	Mathijs Kuijken	Mathijs Kuijken
Gemeente Best	Stan van der Heijden	Rik Dijkhoff	Rik Dijkhoff	Marc van Schuppen	Hans Ubachs		
Gemeente Bladel	Remco Bosma	Fons d'Haens	Wim van der Linden	Fons d'Haens	Remco Bosma		
Gemeente Cranendonck	Frans Kuppens	Frits van der Wiel	Frits van der Wiel	Frits van der Wiel	Roland van Kessel	Frans Kuppens	
Gemeente Deurne	Marinus Biemans	Marnix Schlösser	Helm Verhees	Marinus Biemans	Hilko Mak		
Gemeente Eersel	Léon Kox	Eric Beex	Steven Kraaijeveld	Steven Kraaijeveld	Steven Kraaijeveld		
Gemeente Eindhoven	Stijn Steenbakkers	Rik Thijs	Monique List	Rik Thijs	Monique List	John Jorritsma - Stijn Steenbakkers	Monique List
Gemeente Geldrop-Mierlo	Marc Jeucken	Rob van Otterdijk	Hans van de Laar	Marc Jeucken	Jos van Bree		
Gemeente Gemert-Bakel	Inge van Dijk	Miranda de Ruiter	Inge van Dijk	Anke van Extel	Michiel van Veen	Anke van Extel	
Gemeente Heeze-Leende	Jan de Bruijn	Frank de Win	Frank de Win	Frank de Win	Paul Verhoeven		
Gemeente Helmond	Serge van de Brug	Antoinette Maas	Antoinette Maas	Gaby van den Waardenburg	Gaby van den Waardenburg	Elly Blanksma - Antoinette Maas	
Gemeente Laarbeek	Tonny Meulensteen	Joan Briels	Tonny Meulensteen	Tonny Meulensteen	Joan Briels	Frank van der Meijden	
Gemeente Nuenen c.a.	Hetty Tindemans	Joep Pernot	Caroline van Brakel	Caroline van Brakel	Maarten Houben		
Gemeente Oirschot	Piet Machielsen	Esther Langens-Broomans	Jan Heijman	Esther Langens-Broomans	Judith Keizers-Verschelling		
Gemeente Reusel-De Mierden	Frank Rombouts	Peter van de Noort	Frank Rombouts	Peter van de Noort	Frank Rombouts		
Gemeente Someren	Louis Swinkels	Guido Schoolmeesters	Louis Swinkels	Louis Swinkels	Dilia Blok		
Gemeente Son en Breugel	Jan Boersma	Paul van Liempd	Jan Boersma	John Frencken	Hans Gaillard		
Gemeente Valkenswaard	Theo Geldens	Theo Geldens	Kees Marchal	Kees Marchal	Anton Ederveen		
Gemeente Veldhoven	Daan de Kort	Guido Schoolmeesters	Ad van den Oever	Ad van den Oever	Marcel Delhez		
Gemeente Waalre	Loek Kruij	Arno Uijlenhoet	Loek Kruij	Arno Uijlenhoet	Jan Brenninkmeijer		



Vergelijking 2, Geografische weergave van verdeling vertegenwoordiging gemeenten aantal overlegsgremia

7.2 Bijlage 2, Achtergrondinformatie focusgroepen

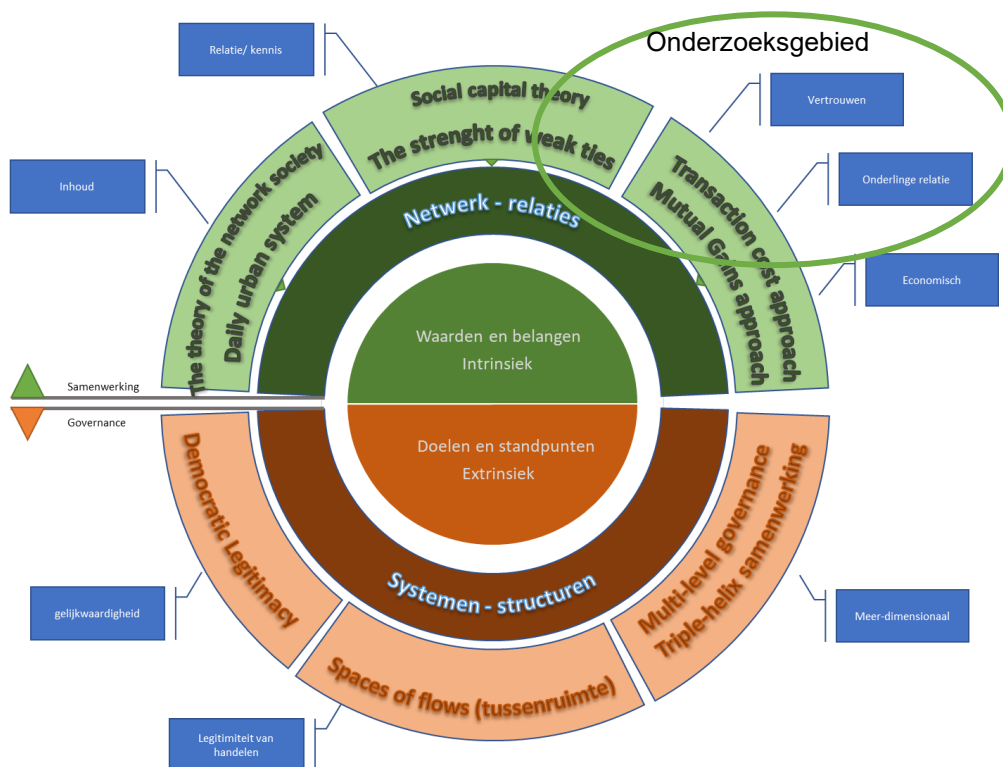
Achtergrondinformatie ter voorbereiding op het groepsgesprek 9 december 2020/ 4 januari 2021.

Aanleiding

“Als we schouder aan schouder staan, zal het vanzelf gaan. Blind van vertrouwen, aan een half woord genoeg”. Dat zongen Guus Meeuwis en Marco Borsato enkele jaren geleden in het PSV-stadion in Eindhoven tijdens een concert Groot met een zachte G. De Brainportregio is een van de economisch meest succesvolle regio's van Nederland en staat bekend om het hechte netwerk en de korte lijnen. Het belang van afspraken op regionaal niveau neemt de laatste jaren steeds meer toe (O.a. regiodeals). Dragen die korte lijnen en dat hechte netwerk er ook aan bij dat het onderlinge vertrouwen kan groeien en uitwisseling van belangen daardoor tegen lagere 'transactiekosten' kunnen plaatsvinden in het belang van de regio.

Positionering van onderzoeksvraag

Regionale samenwerking is op te delen in meerdere elementen die met elkaar samenhangen. Daarvoor heb ik onderstaand model samengesteld. Hierin zijn deze elementen ten opzichte van elkaar weergegeven. Aan de onderzijde de meer formele/ juridische en structurele kant en aan de bovenzijde de relationele en cultuuraspecten van samenwerking.



Vraagstukken vragen steeds vaker om een oplossing op een schaalniveau buiten de eigen gemeentegrenzen. Daarvoor wordt steeds meer gezocht naar netwerksamenwerking. Deze worden beschreven als samenwerking tussen organisaties. In de praktijk zijn het de mensen binnen de verschillende organisaties die de samenwerking buiten de eigen organisatie vormgeven. Het belang van wederzijds vertrouwen als basis voor een goede samenwerking neemt toe. Ook op bestuurlijk niveau. De intermenselijke relaties zijn daarbinnen in steeds grotere mate bepalend voor het bereiken van het gezamenlijke doel. Samenwerking is tenslotte mensenwerk. Binnen mijn onderzoek kijk ik daarom voornamelijk vanuit het relationele en netwerkperspectief naar regionale samenwerking.

Korte toelichting en inkadering onderzoeksvraag

De slagkracht van de samenwerking en daarmee de snelheid en legitimiteit van handelen van bestuurders op bovenregionale tafels staat nog wel eens op gespannen voet met de mate van betrokkenheid in het proces rondom complexe bestuurlijke vraagstukken. Naast de RES en de regiodeals zijn dergelijke spanningen ook waar te nemen bij mobiliteitsvraagstukken zoals MIRT⁸-onderzoeken, waar tijdens regionale bijeenkomsten extra vragen worden gesteld over voldoende betrokkenheid in relatie tot snelheid van het proces en mogelijkheid tot inbreng van lokale belangen. Een ander voorbeeld wordt waargenomen op de wijze waarop zienswijzen geformuleerd worden en er met name gestuurd wordt op financiën en minder op de inhoudelijke doelen. Als de factor vertrouwen op de interpersoonlijke relatie en in de samenwerking kan bijdragen aan een sterkere samenwerking draagt deze dan ook bij aan het slagvaardig oppakken van complexe maatschappelijke vraagstukken? Tot slot zijn er elke 4 jaar nieuwe gemeenteraadsverkiezingen en verandert het bestuurlijk speelveld. Dat heeft ook weer invloed op de relaties in een regionale samenwerking. Daarmee kan de volgende onderzoeksvraag geformuleerd worden.

In welke mate draagt onderling vertrouwen in een bestuurlijk sociaal netwerk bij aan het versterken van de regionale samenwerking?

Theoretische deelvragen:

- Wat is de centrale betekenis van het interpersoonlijk vertrouwen binnen een regionale samenwerking én hoe verhoudt zich dat tot het institutioneel vertrouwen?
- Welke typen vertrouwen in een bestuurlijke regionale samenwerking zijn te onderscheiden?
- Welke factoren beïnvloeden het interpersoonlijk en het institutioneel vertrouwen?

Empirische deelvragen:

- In welke mate is er sprake van aanwezigheid van interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen in relatie tot het bestuurlijk sociaal netwerk binnen de regionale samenwerking MRE?
- In hoeverre zijn de onder c beschreven factoren rondom interpersoonlijk vertrouwen en institutioneel vertrouwen aanwezig in de regionale samenwerking MRE?
- Op welke momenten in een proces van regionale samenwerking maken deze vormen van vertrouwen het meeste verschil in het efficiënt realiseren van gezamenlijke doelen?
- In hoeverre kan ervoor gezorgd worden dat de waarde van deze factoren bij een interpersoonlijk sociaal netwerk in een regionale samenwerking vergroot worden?

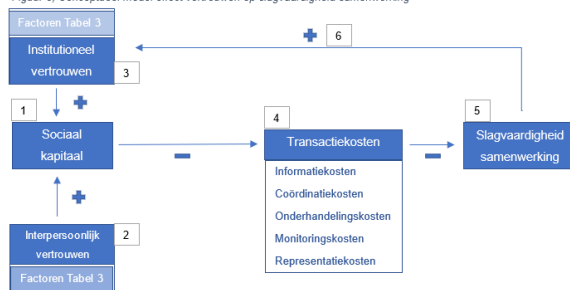
Toelichting

De elementen uit mijn onderzoeksmodel heb ik hieronder in het kort uitgelegd. Daarnaast heb ik alvast een korte selectie met vragen bijgevoegd die ik wil gaan stellen aan de bestuurders in de regio Zuidoost-Brabant. Daarover wil ik tijdens het groepsgesprek met jullie ook specifiek bij stil staan/ reflecteren. Daarnaast ben ik ook benieuwd hoe dat gezien wordt vanuit jullie perspectief als gemeentesecretaris.

Vertrouwen in regionale netwerken

Bij regionale samenwerking is er vaak sprake van verschillende belangen van de bestuurders in een regionaal netwerk. Om overeenstemming te bereiken over de lokale belangen in het regionaal belang bij regionale strategieën zoals bijvoorbeeld

Figuur 3. Conceptueel model effect vertrouwen op slagvaardigheid samenwerking



⁸ Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)

bij een RES is het informele sociale netwerk, waar er eerder sprake is van onderlinge uitruil van verschillende belangen, van invloed op transacties. Een uitruil van belangen tussen de bestuurders waarbij het gevonden compromis als resultaat van de onderhandelingen zoveel mogelijk aansluit bij lokale belangen leidt tot een verhoogde outputlegitimiteit. Uit een groot aantal onderzoeken blijkt dat (interpersoonlijk) vertrouwen als een belangrijke factor bijdraagt aan het functioneren van een samenwerkingsverband. Omdat het begrip vertrouwen in al deze onderzoeken genoemd wordt als een factor die van invloed is op samenwerking heb ik in mijn onderzoek specifiek ingezoomd op de factor vertrouwen tussen de bestuurders binnen de regionale samenwerking in de regio Zuidoost-Brabant.

In mijn onderzoek en voor de te interviewen bestuurders heb ik het begrip vertrouwen verder uit elkaar gehaald in 3 begrippen: dispositioneel vertrouwen, institutioneel vertrouwen en interpersoonlijk vertrouwen.

Dispositioneel vertrouwen als intrinsiek vertrouwen. Nooteboom omschrijft dit als het begrip dat mensen het prettiger vinden om vriendschappelijke relaties te hebben dan geconfronteerd te worden met achterdocht en vijandigheid. Daarmee is vertrouwen niet gestoeld op eigen belang.

Het interpersoonlijk vertrouwen. Daarmee gaat het nadrukkelijk om de relatie van actoren in een samenwerking ten opzichte van elkaar. Deze kunnen worden onderscheiden in drie varianten: de perceptie, de intentie en het gedrag.

Institutioneel vertrouwen is geworteld in de sociologie. Bij deze vorm van vertrouwen wordt geloofd dat de samenleving gebaat is bij het regelen van kwesties op macroniveau en zeggenschap neergelegd wordt bij een daartoe in het leven geroepen institutie. In zekere zin kan een NAO-constructie ook gezien worden als een institutie waarin door deelnemers vertrouwen aan wordt gegeven.

Bij het begrip vertrouwen wordt vaak in een adem het begrip **sociaal kapitaal** genoemd. Sociaal kapitaal duidt op bijna alles wat te maken heeft met interpersoonlijke relaties tussen mensen. In elk netwerk zijn aanwezige relaties belangrijk, maar afwezige relaties mogelijk nog meer kenmerkend voor de aard en kwaliteit van het netwerk. Het geheel van relaties of afwezigheid ervan creëert het type netwerkstructuur. Elke deelnemer in een netwerk heeft een sociaal kapitaal gekenmerkt door het aantal, het type en de kwaliteit van relaties. Het belang van sociaal kapitaal komt dus ook meer en meer tot uiting binnen organisaties/gemeenten zelf: sterk presterende bestuurders blijken vaak lid te zijn van meerdere professionele netwerken waaruit ze waarde halen voor zichzelf, maar ook voor de organisatie/gemeente en voor de regio.

Het concept van **transactiekosten** komt voort uit de economische hoek en heeft betrekking op de totale 'kosten' (tijd, aandacht) die gemaakt worden om tot een akkoord te komen en de naleving daarvan te handhaven. Binnen dit onderzoek wordt als akkoord beschouwd het gezamenlijk doel voor de regionale samenwerking. En de inzet zijn de lokale belangen die in regionaal verband worden ingebracht. Vertrouwen is een middel om sociale of economische doelen te bereiken. Vertrouwen verlaagt de transactiekosten, vergroot de efficiëntie (slagvaardigheid) en de voorwaarden om tot een hogere productie of, in regionaal perspectief, grotere waarden te komen.

7.3 Bijlage 3, Mail uitnodiging deelname onderzoek aan respondenten

Beste bestuurder,

Naast mijn werk voor de Metropoolregio Eindhoven ben ik momenteel bezig met de afronding van mijn master public management aan de universiteit Twente. Voor mijn masterthesis heb ik het onderwerp regionale samenwerking gekozen. Meer specifiek staat in mijn onderzoek het begrip onderling vertrouwen in een bestuurlijke samenwerkingsnetwerk en transactiekosten centraal.

De onderzoeksvraag is ontstaan uit verschillende ervaringen de afgelopen jaren bij gesprekken over samenwerking tussen gemeenten en bestuurders en wanneer deze zich in positieve zin ontwikkelen en wanneer dit soms wat moeizamer gaat. De regio Zuidoost-Brabant wordt van buitenaf vaak genoemd om de 'korte lijnen' en het hechte netwerk. Ook wel het "ons kent ons" principe. Dat kan bijdragen aan het snel schakelen bij samenwerkingen en bij de uitwisseling van belangen.

Ik zou u willen vragen of u deel zou willen nemen aan mijn onderzoek via een interview en op die wijze uw ervaringen en inzichten zou willen delen.

Door gebruik te maken van interviews wil ik mijn theoretisch kader toetsen en me een goed beeld vormen van de praktijksituatie en factoren in beeld brengen die een bijdrage kunnen leveren aan regionale samenwerking.

Het interview zal maximaal 1 uur in beslag nemen en de informatie zal vertrouwelijk en volledig geanonimiseerd worden verwerkt in mijn onderzoek. Het interview vergt geen specifieke voorbereiding vooraf.

Dit onderzoek voer ik uit op persoonlijke titel vanuit de universiteit Twente en er ligt geen specifieke opdracht vanuit de Metropoolregio Eindhoven aan ten grondslag. In totaal zullen er voor het onderzoek ongeveer 10-12 bestuurders worden geïnterviewd binnen de regio Zuidoost-Brabant.

In het kort treft u hieronder de onderzoeksvraag en het bijbehorende onderzoeksmodel aan.

In welke mate draagt onderling vertrouwen in een bestuurlijk sociaal netwerk bij aan het versterken van de regionale samenwerking?

Theoretische deelvragen:

- a) Wat is de centrale betekenis van het interpersoonlijk vertrouwen binnen een regionale samenwerking én hoe verhoudt zich dat tot het institutioneel vertrouwen?
- b) Welke typen vertrouwen in een bestuurlijke regionale samenwerking zijn te onderscheiden?
- c) Welke factoren beïnvloeden het interpersoonlijk en het institutioneel vertrouwen?

Empirische deelvragen:

- d) In welke mate is er sprake van aanwezigheid van interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen in relatie tot het bestuurlijk sociaal netwerk binnen de regionale samenwerking MRE?
- e) In hoeverre zijn de onder c beschreven factoren rondom interpersoonlijk vertrouwen en institutioneel vertrouwen aanwezig in de regionale samenwerking MRE?
- f) Op welke momenten in een proces van regionale samenwerking maken deze vormen van vertrouwen het meeste verschil in het efficiënt realiseren van gezamenlijke doelen?
- g) In hoeverre kan ervoor gezorgd worden dat de waarde van deze factoren bij een interpersoonlijk sociaal netwerk in een regionale samenwerking vergroot worden?

Ik hoor graag van of u bereid bent om uw ervaringen en inzichten over regionale samenwerking in relatie tot het onderling vertrouwen te delen in een interview.

Mocht u daartoe bereid zijn dan is een afspraak mogelijk zowel via MS-teams of op een fysieke wijze.

Alvast hartelijk bedankt!

Met vriendelijke groeten,

Ton Pulles, Masterstudent public management Universiteit Twente

7.4 Bijlage 4, Interviewprotocol

Interviewprotocol

Onderwerp:	Masterthesis “Vertrouwen is een werkwoord”
Datum:	4 december 2020
Versie:	Def.
Opgesteld door:	Ton Pulles
Onderzoeksgebied:	Regio Zuidoost-Brabant, Metropoolregio Eindhoven

Interviewopzet:

Voorafgaand aan de interviews is een selectie gemaakt welke een goede regionale spreiding weerspiegelt van het bestuurlijk samenwerkingslandschap binnen de Metropoolregio Eindhoven. Aanvullend daarop is ook rekening gehouden met de gemeentegrootte.

Daarvoor is gebruik gemaakt van een quickscan netwerkanalyse en een actorenanalyse. Beide overzichten zijn als bijlage 1 en 2 bij dit interviewprotocol toegevoegd. Op deze wijze is er sprake van een representatieve groep te interviewen actoren.

Context van het interview

Voorafgaand aan de interviews worden de te interviewen personen, per mail, geïnformeerd over:

- Het doel van het onderzoek en de rol van de onderzoeker
- Context en methodiek van het onderzoek
- Wijze van verslaglegging van het onderzoek
- De verslaglegging in het kader van het interview;
- De terugkoppeling van de resultaten middels beschikbaar stellen van het definitieve onderzoek/ masterthesis aan respondenten;
- Waarborgen dat respondenten geanonimiseerd worden in het onderzoek
- De af te nemen interviews hebben een semigestructureerde opzet.

Op basis van het onderzoeksmodel zijn een aantal sets met vragen opgesteld;

De vragen worden voorafgegaan door een korte toelichting;

Op basis van de gesprekken tijdens de interviews en informatie welke ter sprake komt kan verdieping plaatsvinden (doorvragen) en kunnen zowel accenten in het interview worden aangebracht als ook de randen van het onderzoeksmodel verkend worden om nieuwe perspectieven mee te kunnen nemen.

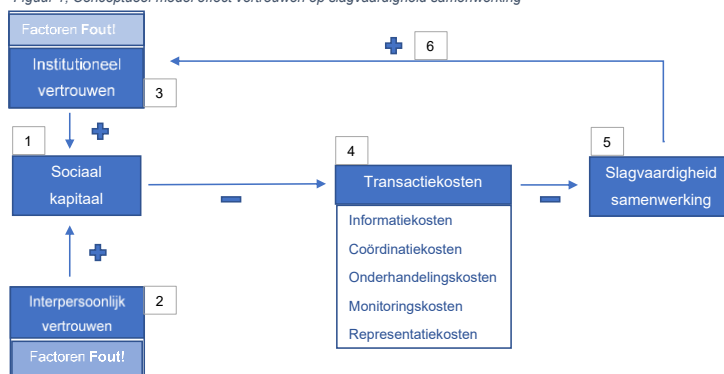
Onderzoeksmodel

In onderstaande toelichting is het conceptueel model kort toegelicht.

Om te komen tot een grotere slagvaardigheid van de regionale samenwerking, waarbij door vertrouwen de efficiëntie toeneemt, is op basis van het theoretisch kader binnen het onderzoek gekeken naar een drietal kernvariabelen. Als onafhankelijke en meer contextuele variabele het sociaal kapitaal (1), als de verzameling van onderlinge relaties van het bestuurlijk sociaal netwerk. Als onafhankelijke variabele het interpersoonlijke (2) en institutionele vertrouwen (3) die in positieve zin invloed uitoefenen op de onderlinge relaties van actoren (bijvoorbeeld de wederkerigheid in de relatie, de betrouwbaarheid en de mate van bereidheid tot handelen in de relatie met de andere actor) en daarmee het sociaal kapitaal. Op deze manier draagt het sociaal kapitaal (1) bij aan het verlagen van de transactiekosten (4). Als men elkaar kent en er een zekere mate van vertrouwen aanwezig is zijn er minder 'harde' afspraken nodig. Door het verlagen van de transactiekosten zoals de informatiekosten en coördinatiekosten neemt de ervaren efficiëntie/ slagvaardigheid toe, de afhankelijke variabele. Onder de slagvaardigheid (5) wordt verstaan het, als bestuurlijk sociaal netwerk van de samenwerking MRE, in staat en bereid zijn tot snel handelen en optreden bij complexe maatschappelijke regionale vraagstukken. De mate van slagvaardigheid in het behalen van de gestelde doelen (efficiëntie) en resultaten heeft weer een positieve invloed op het institutioneel vertrouwen (6).

Dit heeft geleid tot onderstaand conceptueel model (Figuur 3).

Figuur 1. Conceptueel model effect vertrouwen op slagvaardigheid samenwerking



Lijst van vragen/onderwerpen

Topiclijst:

Vertrouwen in: dingen, individuen, organisaties en systemen

Vertrouwen, wantrouwen, betrouwbaar, gunnen, belangen, samenwerkingscultuur

ALGEMEEN

- Kunt u zichzelf vanuit uw functie kort voorstellen?
- Bent u al lang bekend/ werkzaam binnen de regionale samenwerking in de regio Zuidoost-Brabant?
- Waar positioneert u uzelf in het systeem van de samenwerking
- Hoe zou u zichzelf als persoon positioneren in de regionale samenwerking

Institutioneel vertrouwen

- Bent u tevreden over de resultaten die u (voor uw gemeente) heeft behaald via het regionale samenwerkingsverband?
- Is de ervaren betrouwbaarheid gedurende het aantal jaar dat u deelneemt in het samenwerkingsverband toe- of juist afgenomen?
- Hoe betrouwbaar acht u het samenwerkingsverband/ -construct
- Heeft u vertrouwen in de regionale samenwerking als geheel?
- Krijgt de inhoud voldoende ruimte/ voorrang via de participatieprocessen in de samenwerking?
- Ervaart u een noodzaak voor controle op de gemaakte afspraken binnen de samenwerking?
- Ervaart u deze door het systeem/ governance of door het handelen van uw collega-bestuurder?
- Heeft de omvang (in aantal actoren) invloed op het vertrouwen in (de resultaten van) een samenwerking
- Heeft u vertrouwen in de organisatie Metropoolregio Eindhoven?
- Heeft u vertrouwen in de wijze waarop de processen zijn ingericht binnen de regionale samenwerking om uw belang in te kunnen brengen?
- Vertrouwt u erop dat uw belang ingebracht kan worden in de samenwerking
- Ervaart u voldoende ruimte om het belang van u of uw gemeente in te brengen in de regionale samenwerking?
- Wat verwacht u van de invulling van het leiderschap in relatie tot vertrouwen bij de regionale samenwerking?
- Is er voldoende 'veiligheid' om risico's te nemen door vertrouwen te geven aan collega-bestuurders?

Interpersoonlijk vertrouwen

- Heeft u vertrouwen in u bestuurlijke collega's binnen de samenwerking?
- Heeft u het vertrouwen dat door de gemaakte afspraken alle gemeenten evenveel invloed hebben in de samenwerking?
- Wordt er eerder legitimiteit van handelen ervaren als vertrouwen wordt gegeven door andere bestuurders?
- Is er meer ruimte voor innovatie of experimentele stappen als het vertrouwen in elkaar toeneemt?
- Ervaart u opportunistisch handelen van collega-bestuurders?
- Is er binnen de samenwerking ruimte voor kwetsbaarheid als bestuurder?
- Is er een verschil tussen professioneel vertrouwen en persoonlijk vertrouwen?
- Hoe ervaart u de voorspelbaarheid van collega-bestuurders bij de uitwisseling van belangen?
- Wanneer is u door een collega-bestuurder wat gegund in de regionale samenwerking?
- Vindt u dat over het algemeen de meeste bestuurders binnen de regionale samenwerking wel te vertrouwen zijn of vindt u dat men niet voorzichtig genoeg kan zijn in de omgang met anderen?
- Ervaart u zelf voldoende ruimte van uw collega-bestuurders in de regionale samenwerking?
- Is de mate van vertrouwen in uw collega-bestuurders de afgelopen jaren toe- of afgenomen?

Sociaal kapitaal

- Treft u collega-bestuurders buiten uw formele rol in de regionale samenwerking?
- Staan alle 06-nummers van uw collega-bestuurders in uw telefoon?
- Draagt naar uw mening eraan bij dat een collega-bestuurder de regio 'kent' en er zijn netwerk heeft?

- Als u uw bestuurlijk netwerk een cijfer zou moeten geven op basis van omvang waarbij 1 te klein en 10 perfect is. Welk cijfer geeft u uw netwerk dan?
- Bestond uw netwerk al voordat u uw functie als bestuurder uitvoerde?
- In welke mate dragen ontmoetingen bij aan het vergroten van uw bestuurlijk netwerk?
- Heeft u vriendschappen onder collega-bestuurders in de regionale samenwerking?
- Maakt u gebruik van uw partijpolitieke netwerk bij het realiseren van belangen voor de regionale samenwerking?

Transactiekosten

Het concept transactiekosten komt voort uit de economie. In economische zin worden deze beschouwd als de som van de kosten voor het vinden van nieuwe (samenwerkings-)partners, het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten en het toezicht houden en naleven van de gezamenlijk gemaakte afspraken. Transactiekosten zijn lager bij persoonlijke transacties omdat de betrokkenen of meermaals met elkaar tot onderhandeling komen of kennis hebben over de ander.

- Zoekt u vaak afstemming bij een individuele gemeente om tot overeenstemming van belangen te komen op voor uw belangrijke bovenlokale dossiers?
- Draagt het er bij 'onderhandelingen' over belangen eraan bij dat u uw collega-bestuurders langer kent?
- Hoeveel tijd kost het om tot regionale overeenstemming te komen?
- Kost u dit extra moeite?
- Staat de benodigde inspanning om te komen tot overeenstemming op regionale schaal met 21 gemeenten ook in de weg om deze inspanning door te zetten?
- Laat u zich daarbij vertegenwoordigen door een collega-bestuurder?
- In hoeverre speelt het nemen van risico's mee bij onderhandelingen met collega-bestuurders van andere gemeenten?
- Spelen daarbij de welwillendheid en voorspelbaarheid van een collega-bestuurder mee?
- Dragen persoonlijke relaties, naar uw mening, bij aan het komen tot een onderhandelingsresultaat binnen de samenwerking met lagere transactiekosten?
- Als er sprake is van een beperkte of 'koude' relatie wat kost dit dan extra aan inspanning?
- Zijn er factoren die naar uw mening bijdragen aan het bereiken van uw beoogde resultaten?
- Heeft u daarvoor ook concessies moeten doen?
 - Kunt u daarvan enkele voorbeelden noemen?
- Heeft het, naar uw mening, een positief effect als u uw collega's vaker treft om met elkaar tot overeenstemming te komen?
- Heeft het uw voorkeur om bij het tot stand komen van een samenwerkingsakkoord aan de voorkant tot in detail de gezamenlijke afspraken met elkaar uit te werken of verkiest u hierbij een akkoord op hoofdlijnen waar de details gedurende de samenwerking worden uitgewerkt?

Afsluiting

- Wat zou u tot slot nog kwijt willen?