

Samenwerking werkgroep 'Verzuip jij je toekomst?!

De samenwerking van de werkgroep 'Verzuip jij je toekomst?' onder de loep
genomen



Samenwerking werkgroep

'Verzuip jij je toekomst?!'

De samenwerking van de werkgroep 'Verzuip jij je toekomst' onder de loep
genomen

*Deze scriptie is gerealiseerd in het kader van het afstudeeronderzoek voor de opleiding
Bestuurskunde aan de Erasmus universiteit.*

Gegevens student:

Naam: Amber Michelle Smit
Studentnummer: 307134
E-mailadres: 307134as@student.eur.nl
Datum: 19 augustus 2008

Gegevens universiteit

Universiteit: Erasmus
Studie: Bestuurskunde
Master: Beleid en politiek
Eerste begeleider: Dhr. Dr. J. Edelenbos
Tweede begeleider: Mw. Dr. S. van Thiel

Gegevens stagebedrijf:

Organisatie: Gemeente Dordrecht
Afdeling: Maatschappelijke Ontwikkeling

Inhoudsopgave

Hoofdstuk	Bladzijde
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag	10
1.3 Bestuurskundige relevantie	11
1.4 Opzet	12
2. Theoretisch kader	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Netwerkbenadering	14
2.3 Actoren	15
2.4 Interdependentie	16
2.4.1 Onderlinge interactie	16
2.5 Perceptie	17
2.5.1 Kanttekening perceptiesturing	18
2.5.2 Strategisch handelen	19
2.6 Netwerkmanagement	21
2.6.1 Inhoud niet uit het ook verliezen	23
2.7 Operationalisatie	23
2.7.1 Geslaagde samenwerking	24
2.8 Samenvatting	31
3. Methodologische verantwoording	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Onderzoekstype	33
3.3 Onderzoeksmethode	34
3.4 Onderzoekstechnieken	36
3.5 Afbakening onderzoek	37
3.6 Samenvatting	38
4. Contextbeschrijving	40
4.1 Inleiding	40
4.2 Nationale ontwikkelingen	40

4.3 Regionale ontwikkelingen	41
4.4 Lokale ontwikkelingen	44
4.5 Schematische weergave werkgroep	46
4.6 Samenvatting	48
5. Procesbeschrijving	49
5.1 Inleiding	49
5.2 Periode december t/m februari 2008: Opstart project	49
5.2.1 Verantwoording keuze werkgroeppartners	50
5.2.2 Werkgroepoverleggen	51
5.3 Periode maart 2008: Vergaderen	52
5.4 Periode tot en met mei 2008: De cruciale fase	56
5.5 Samenvatting	62
6. Analyse	64
6.1 Inleiding	64
6.2 Type actoren	64
6.2.1 De Veiligheidsmaatschappij	64
6.2.2 De GGD Zuid-Holland Zuid	66
6.2.3 De gemeente Dordrecht, afdeling MO	67
6.2.4 Concluderend	68
6.3 Interdependentie tussen de drie actoren	70
6.3.1 Juiste actoren bij de werkgroep	70
6.3.2 Concluderend	73
6.4 Onderlinge interactie	74
6.4.1 Concluderend	76
6.5 Percepties van de actoren	77
6.5.1 Perceptiesturing	78
6.5.2 Percepties omtrent de posities van de actoren	79
6.5.3 Concluderend	81
6.6 Strategisch handelen van de actoren	81
6.6.1 Concluderend	84
6.7 Management in het driekoppig overleg	84
6.7.1 Inhoud niet vergeten	87
6.7.2 Concluderend	88
6.8 Visuele weergave onderlinge interactie	89
6.9 Samenvatting	91

7. Conclusie en aanbevelingen	93
7.1 Inleiding	93
7.2 Samenstelling werkgroep	94
7.3 Sterke punten en knelpunten van de samenwerking	97
7.3.1 Sterke punten van de samenwerking	97
7.3.2 Knelpunten bij de samenwerking	100
7.4 Tevredenheid actoren	103
7.5 Invloed variabelen analytisch kader	104
7.6 Concluderend	105
7.7 Aanbevelingen	106
Bronvermelding	109
Respondentenlijst	112
Bijlagen	113
Bijlage I	Vragenlijsten interview leden driekoppig overleg
Bijlage II	Vragenlijst interview afdeling OOV gemeente Dordrecht
Bijlage III	Vragenlijst interview afdeling sport gemeente Dordrecht
Bijlage IV	Vragenlijst interview politie
Bijlage V	Mindmap

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie die is geschreven in het kader van het afstudeeronderzoek van opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus universiteit. Ik heb ervoor gekozen om deze scriptie te schrijven bij de gemeente Dordrecht. De reden hiervoor is, dat Dordrecht aan het begin stond van het realiseren van een lokaal alcoholbeleid voor jongeren. Het leek me zeer interessant om hierbij betrokken te zijn. Net een paar maanden buiten de categorie jongeren vallend volgens de Dordtse maatstaven, wilde ik wel eens zien hoe het drankgebruik van Dordtse - tot voor kort mijn mede- jongeren zou worden aangepakt. Bovendien leek het mij wel wat: een onderzoek doen met als thema alcohol. Ik kon me ergere dingen voorstellen dan ieder weekend research te doen in de kroeg. Maar dit bleek toch iets te voorbarig gedacht.

Voordat maatregelen om het drankgebruik van de jongeren aan te pakken in de praktijk zichtbaar worden, zou ik mij al lang en breed genesteld hebben in de Dordtse categorie 'volwassene'. Eerst moest er samen met andere betrokken partijen om de tafel gezeten worden om tot een gezamenlijke aanpak te komen. Dit proces zou hoogstwaarschijnlijk wel een paar maanden in beslag nemen. Gedurende mijn stage kwam ik al gauw op het idee om mijn scriptie over de samenwerking te schrijven. Er deden zich daar zoveel interessante verschijnselen voor, die ik normaal alleen in de verplichte literatuur van de studie Bestuurskunde terugzag. Er kwam zoveel informatie vrij tijdens mijn stage, dat het af en toe lastig was te bepalen wat wel gebruikt zou worden voor het onderzoek en wat niet. De informatie die de schifting heeft overleefd, is terug te vinden in deze scriptie.

Tot slot wil ik enkele mensen bedanken. Allereerst mijn ouders, die mij mentaal en niet te vergeten financieel gesteund hebben. Ten tweede mijn scriptiebegeleider meneer Edelenbos voor zijn enthousiasme, flexibiliteit en sturing. Ten derde de tweede lezer van mijn scriptie mevrouw Van Thiel, voor het geven van een 'second opinion'. Tot slot wil ik de drie partijen bedanken die mij gedurende mijn stage bij alles betrokken hebben. Dit zijn meneer Mellaard (senior beleidsmedewerker GGD Zuid-Holland zuid), mevrouw Muijzer (senior beleidsmedewerker Veiligheidsmaatschappij) en mijn stagebegeleidster, mevrouw Janssens (senior beleidsmedewerker Dordrecht). Deze mensen wil ik bedanken voor hun openheid en medewerking tijdens mijn onderzoek. Gedurende het gehele samenwerkingstraject zijn zij zeer behulpzaam geweest en niet bang geweest kritisch te zijn naar de samenwerking toe. Met name mijn stagebegeleidster, mevrouw Janssens, heeft veel openheid getoond en mij overal bij betrokken aangaande het beleidsplan 'Verzuip jij je toekomst?!'. Tot slot wil ik deze drie personen nog veel succes wensen bij het implementeren van dit beleidsplan.

Samenvatting

De gemeente Dordrecht, afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) krijgt de opdracht een alcoholbeleid te maken voor de jongeren. De gemeente Dordrecht besluit dit te doen met andere betrokken actoren en richt een werkgroep op. Deze werkgroep bestaat uit de Veiligheidsmaatschappij (VS), de GGD, de politie, gemeente Dordrecht afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV), afdeling sport en afdeling MO. In deze werkgroep wordt bepaald, dat de VS, de GGD en MO het beleidsplan zullen schrijven. Het samenwerkingsproces van deze drie actoren om tot een gezamenlijk alcoholbeleid voor jongeren te komen zal in deze centraal staan. De doelstelling van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in en kennis over het samenwerkingsproces tussen de leden van deze werkgroep en aan de hand van dit inzicht en deze kennis aanbevelingen doen om het samenwerkingsproces in het vervolg beter te laten verlopen. De centrale vraag die in dit onderzoek beantwoord wordt is:

'In welke mate kan de samenwerking in de werkgroep omtrent het terugdringen van het alcoholmisbruik onder de Dordtse jongeren als geslaagd worden beschouwd?'

In het theoretische kader van dit onderzoek staat de netwerkbenadering centraal. Deze theorie stelt, dat de omgeving van organisaties het beste opgevat kan worden als een netwerksamenleving. Naast de netwerkbenadering zal ook aandacht gegeven worden aan het procesmanagement. Procesmanagement is het managen door middel van het selectief activeren van partijen en het arrangeren van hun interacties (Klijn et al, 1992).

Het analytisch kader van dit onderzoek, wordt gevormd door enkele variabelen afkomstig uit de netwerkbenadering. Er wordt gekeken in hoeverre deze variabelen: perceptie, type actor, strategisch handelen, interdependentie en managementstijl, invloed hebben op het wel of niet slagen van de samenwerking. Er is sprake van een geslaagde samenwerking indien er een eindproduct is in de vorm van een beleidsplan waar alle drie de actoren tevreden over zijn en er in het samenwerkingsproces tussen de drie partijen sterke punten aan te wijzen zijn, maar geen grote knelpunten. Uit de analyse blijkt, dat de GGD, de VS en MO tevreden zijn met het concept beleidsplan en dat er zowel sterke punten als knelpunten aanwezig zijn in de samenwerking. De samenwerking voldoet dus aan de voorwaarden hierboven geschetst en kan daarom als geslaagd beschouwd worden. De sterke punten en knelpunten zullen hier kort behandeld worden.

Sterke punten

Onder sterke punten wordt verstaan: 'Alle aspecten van de samenwerking die bijgedragen hebben aan de voortgaande interactie tussen de drie partijen'.

- De GGD, VS en MO hebben niet dezelfde percepties betreft het precieze probleem en doel. Dit verschil in perceptie wordt gerespecteerd door alle actoren. De percepties verschillen fundamenteel, wat de kans dat één probleemdefiniëring gemaakt kan worden die belangen van alle actoren behartigt, zeer klein maakt. Het feit dat er niet actief gestuurd is op het beïnvloeden van percepties, heeft een positieve uitwerking op de samenwerking. De meningen van de partijen worden gerespecteerd en hun belangen behartigd.
- Er is niet één manager aan te wijzen in het driekoppig overleg, maar meerdere. In dit overlegorgaan is een managementstijl gehanteerd, die deels gericht is op het proces en deels op de inhoud. Dit is een sterk punt omdat het de sterke punten van beide managementstijlen combineert: Er hoeven geen inhoudelijke problemen en doelstellingen geformuleerd te worden, die kunnen leiden tot verwijten zoals dat gebruik wordt gemaakt discutabele feiten en waarheden. Verder kunnen de drie actoren toch wel hun organisaties belangen vertegenwoordigen door zich ook op de inhoud te richten. Dit is uiteindelijk waar alle drie de actoren op afgerekend zullen worden.
- Een derde sterk punt van de samenwerking is de focus op wat de drie partners bindt, te weten het bestrijden van de alcoholproblematiek onder jongeren. In plaats van het focussen op hun eigen verschillende doelstellingen, wat de interactie zou kunnen vertragen, focussen de partners zich op datgene wat hun wel bindt; de gemeenschappelijke oorzaak van hun probleemdefinitie. Er is geen discussie omtrent het doel en de maatregelen die genomen worden zullen allen op dit doel gericht zijn.
- Het laatste sterke punt van de samenwerking is dat zowel de kwaliteit als de kwantiteit van de samenwerking goed geregeld is. Er worden regelmatig overleggen gehouden en de betrokkenheid bij het onderwerp is groot. Tevens hebben de partners het gevoel dat ze alles kunnen bespreken wat ze willen. Deze hoge kwantiteit en kwaliteit van de samenwerking draagt bij aan de voortgaande interactie tussen de drie actoren.

Knelpunten

De knelpunten kunnen verdeeld worden in kleine en grote knelpunten. Kleine knelpunten zijn: 'gebeurtenissen, die de samenwerking moeilijker maken, maar die niet tot een combinatie van vertraging en gevaar voor de continuering van de samenwerking leiden'. Grote knelpunten zijn gebeurtenissen, die tot vertraging leiden in het samenwerkingsproces én tot een situatie waarin de continuering van de samenwerking op het spel staat.

- Het eerste knelpunt is dat OOV in eerste instantie niet wil deelnemen aan de werkgroep. Zij is van mening, dat ze zich puur op de veiligheid van de stad moet richten en acht het meer MO's taak om een beleidsplan te schrijven voor de alcoholproblematiek. Uiteindelijk zegt OOV toch toe. Deze aarzeling van OOV heeft de

samenwerking wel bemoeilijkt, maar niet vertraagd of de continuering ervan op het spel gezet. Dit betekent dat er sprake is van een klein knelpunt.

- Het tweede knelpunt is, dat de werkgroepleden niet snel beschikbaar zijn voor een overleg. Dit leidt tot vertraging, maar niet tot een gevaar van de continuering van de samenwerking. Dit betreft dus een klein knelpunt.
- Het derde knelpunt is groter van formaat dan de vorige twee. MO geeft VS een ultimatum om enkele aanpassingen te maken in het beleidsplan die de VS volgens haar al tijden beloofd heeft. Als de VS dit niet doet, dreigt ze zich terug te trekken uit de samenwerking. De VS gaat op dit ultimatum in en maakt de aanpassingen. Uiteindelijk leidt dit ultimatum tot een doorbraak. De wensen van MO en de GGD worden snel ingewilligd. Dit knelpunt had grote gevolgen kunnen hebben, maar is uiteindelijk klein van aard, aangezien het niet geleid heeft tot vertraging. Wel is de continuering van de samenwerking op het spel gezet door de actie van MO.
- Het vierde en tevens laatste knelpunt bestaat uit het feit, dat er zowel bij de GGD als de VS verwarring bestond over wie het aanspreekpunt is van de gemeente Dordrecht. Er is niet één vertegenwoordiger vanuit Dordrecht via wie alle communicatie naar de GGD en de VS verloopt omtrent het alcoholbeleid. Aangezien er geen bewijzen zijn, dat dit heeft geleid tot vertraging of continuering van de samenwerking, maar het de samenwerking wel bemoeilijkt heeft, kan dit knelpunt beschouwd worden als 'klein'.

Tot slot zullen aan de hand van de analyse nog enkele aanbevelingen gedaan worden.

- **Aanbeveling 1:** MO dient in volgende samenwerkingsverbanden tijd vrij te maken om zich te verdiepen in de andere organisaties waarmee samengewerkt zal worden.
- **Aanbeveling 2:** Er dienen duidelijke aanspreekpunten te worden verzorgd bij de gemeente Dordrecht.
- **Aanbeveling 3:** MO dient bij het samenstellen van een werkgroep, niet te gaan voor de weg met de minste weerstand.
- **Aanbeveling 4:** MO dient beter vast te houden aan haar redentie van werkgroepsamenstelling.
- **Aanbeveling 5:** Afdeling MO, dient de afdeling OOV te betrekken bij volgende samenwerking omtrent het maken van alcoholbeleid voor de jeugd.
- **Aanbeveling 6:** Het dient, zover mogelijk, inzichtelijk gemaakt te worden in welke settings er vergaderd wordt omtrent het onderwerp alcohol en jeugd. Vervolgens dient bekeken te worden of enige vorm van afstemming gewenst is.
- **Aanbeveling 7:** De sturing binnen het driekoppig overleg dient een combinatie te blijven tussen het sturen op de inhoud en het sturen op het proces.

Hoofdstuk 1 - Inleiding

1.1 Aanleiding

Alcoholgebruik onder jongeren

Het drankgebruik van de Nederlandse jongeren staat de laatste tijd steeds meer in de schijnwerpers. Het lijkt of de Nederlandse burger zich er steeds sterker van bewust is, dat overmatig gebruik van alcohol en het op vroege leeftijd beginnen met alcohol gebruik zeer schadelijk kunnen zijn. Enkele voorbeelden van de schadelijke gevolgen zijn van fysieke aard, zoals concentratiestoornissen, vergeetachtigheid en bewusteloosheid. Andere voorbeelden zijn van meer maatschappelijke aard, zoals agressief gedrag, soms leidend tot vandalisme en geweld (mede) als gevolg van alcoholgebruik. Uit verscheidene onderzoeken blijkt, dat jongeren steeds meer en op steeds jongere leeftijd alcohol nuttigen (alcoholbrief VWS).

Ook in de gemeente Dordrecht kampt men met het probleem van alcoholmisbruik door hun jeugdige inwoners. Dit heeft gevolgen voor zowel de maatschappelijke overlast, als de gezondheid van de Dordtse jongeren. Deze problematiek heeft de aandacht gewekt bij de gemeente. De gemeenteraad van Dordrecht heeft in november 2006 een motie ingediend, waarin het college opgeroepen wordt om een aanpak te ontwikkelen voor het terugdringen van het percentage jeugdige drinkers.

Ter zake doende nota's

In november 2007 is een hoofdlijnenbrief uitgebracht door het ministerie van VWS, waarin beschreven staat hoe zij het alcoholprobleem van jongeren wil aanpakken. Deze alcoholproblematiek bestaat uit jongeren die teveel drinken en uit jongeren die op een te jonge leeftijd beginnen met drinken. Wat opvalt in deze brief is, dat er veel aandacht wordt gegeven aan de rol van de gemeente in het geheel en aan het belang van samenwerking tussen de betrokken partijen. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, heeft de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) vervolgens de opdracht gegeven om aan de hand van de hoofdlijnennotitie een gemeentelijke handleiding te ontwikkelen op het gebied van alcoholpreventie. Deze handleiding is reeds beschikbaar. Ook hier wordt het belang van samenwerking tussen de betrokken actoren weer onderstreept.

Naar aanleiding van de bovengenoemde ontwikkelingen is Dordrecht begonnen met het maken van een beleid, dat de hierboven genoemde alcoholproblematiek onder jongeren tegen moet gaan. Eind 2007 is begonnen met dit beleidsproces en dit proces is nog steeds

gaande. Inmiddels is de gezondheidsnota 2008-2010 van de gemeente Dordrecht goedgekeurd door de gemeenteraad. In deze nota wordt alcohol als een speerpunt aangemerkt en wordt ook uitgebreid ingegaan op dit onderwerp.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

Zoals eerder in dit hoofdstuk vermeld, heeft de gemeente Dordrecht de opdracht gekregen een gezamenlijke aanpak te creëren die de alcoholproblematiek aanpakt. Dit beleidsproces is nu aan de gang. Zoals de handleiding ook voorschrijft, zijn hierbij veel actoren betrokken. Dordrecht heeft een werkgroep geformeerd, met daarin volgens de gemeente de belangrijkste actoren omtrent het tegengaan van de alcoholproblematiek onder jongeren. Deze werkgroep dient gezamenlijk tot een beleidsplan te komen. Aangezien het functioneren van deze werkgroep zeer belangrijk is voor het wel of niet terugdringen van de alcoholproblematiek onder de jeugd, wil de gemeente Dordrecht meer inzicht verkrijgen in de werkgroep. Zo wil zij weten hoe het proces van werkgroepvorming tot nu toe verlopen is, hoe deze werkgroeppartners tegenover deze werkgroep staan en wat iedere actor wil bereiken met deze werkgroep. Dit onderzoek zal zich dus vooral richten op het proces van de vorming van de werkgroep en de rollen van de verschillende actoren hierin. Naast deze beschrijving van de posities van, de gedragingen van en de relaties tussen de actoren, zullen er verklaringen gegeven worden voor deze posities, gedragingen en relaties. Verder zullen er, indien van toepassing, aanbevelingen gegeven worden om dit samenwerkingsproces in het vervolg beter te laten verlopen. Tot slot zal er bekeken worden of er een product tot stand is gekomen waar alle werkgroeppartners tevreden mee zijn. Dit onderzoek is evaluerend van aard. Het samenwerkingsproces wordt onderzocht en aan de hand van de bevindingen die hieruit voortvloeien zullen er aanbevelingen gedaan worden. De precieze doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

'Het verkrijgen van inzicht in en kennis over het samenwerkingsproces tussen de leden van de werkgroep 'Verzuip jij je toekomst?!' en aan de hand van dit inzicht en deze kennis aanbevelingen doen om het samenwerkingsproces in het vervolg beter te laten verlopen.'

Om tot de gewenste gegevens te komen om het bovenstaande doel te bereiken, zal de volgende vraag centraal staan in dit onderzoek.

'In welke mate kan de samenwerking in de werkgroep omtrent het terugdringen van het alcoholmisbruik onder de Dordtse jongeren als geslaagd worden beschouwd?'

Om ieder aspect van deze hoofdvraag aandacht te geven, is de onderzoeksvraag opgedeeld in 4 deelvragen. Deze deelvragen zijn hieronder beschreven.

1. Welke netwerkactoren zijn door de gemeente Dordrecht uitgekozen om deel te nemen aan de werkgroep 'alcoholbeleid voor de Dordtse jeugd' en hoe hebben ze hun deelname vorm gegeven?
2. Wat is de reden voor de gemeente Dordrecht om deze partijen te kiezen om het samenwerkingsproces vorm te geven en heeft ze hiermee de juiste actoren te pakken?
3. Welke knelpunten en sterke punten hebben zich voorgedaan tijdens dit samenwerkingsproces?
4. Zijn de deelnemers van het samenwerkingsproces tevreden met het uiteindelijke beleidsplan?

1.3 Bestuurskundige relevantie

Dit onderzoek is ingesteld vanuit de hoop meer inzicht in het samenwerkingsproces tussen de werkgroepleden te verkrijgen, dit proces te kunnen evalueren en op basis hiervan aanbevelingen te doen, waardoor er in verdere samenwerkingsverbanden, hetzij met dezelfde actoren, hetzij met andere, zich minder knelpunten zullen voordoen. In dit onderzoek wordt ingegaan op het gekozen netwerk van de gemeente, oftewel de werkgroep, en het proces van het reeds ingezette traject om in de werkgroep een gezamenlijke plan te formuleren. De aandacht is gericht op hoe verschillende actoren tot een gezamenlijk beleidsplan komen. In de werkgroep zitten actoren wier hulp nodig wordt geacht om effectief beleid te realiseren. De actoren die aan deze werkgroep deelnemen en het samenwerkingsproces dat zij doorlopen wordt in dit onderzoek onder de loep genomen. De interesse in de actoren bestaat vooral uit het oogpunt van hun positie, hun visie en hun gedragingen. Er wordt bekeken hoe het groepsproces gestuurd wordt en hoe dit verbeterd kan worden. Verder wordt gekeken of er een beleidsplan uit is gekomen, waar alle drie de schrijvers van het plan tevreden mee zijn. De focus op de actoren en hun gedragingen, die uiteindelijk tezamen tot een beleidsplan moeten komen, toont de bestuurskundige relevantie. Uiteindelijk kan dit onderzoek ook een bijdrage leveren aan de maatschappij, in de vorm van een verbeterd beleid door een beter samenwerkende werkgroep. Door middel van dit onderzoek zullen knelpunten en sterke punten aan het licht komen van het huidige samenwerkingsproces. Verwacht wordt, dat dit onderzoek een positieve bijdrage zal leveren aan het samenwerkingsproces. Dit positieve kan zich uiten in een sneller proces, maar ook in aspecten als een breder draagvlak voor het beleidsplan. Dit onderzoek heeft dus ook maatschappelijke relevantie.

1.4 Opzet

Hoofdstuk 1 wordt benut om het probleem uit een te zetten. Tevens zullen de overige ontwikkelingen beschreven worden die hebben geleid tot de uiteindelijke opdracht van de gemeente Dordrecht en de documenten die hier aan ten grondslag liggen. Verder zullen in dit hoofdstuk de doelstelling en hoofdvraag van dit onderzoek aan de orde komen. Hierna zal beschreven worden waarom dit onderzoek zowel bestuurskundige, als maatschappelijke relevantie heeft. Tot slot kan in dit hoofdstuk de opzet van deze scriptie gevonden worden.

Hoofdstuk 2 wordt besteed aan het uit een zetten van het theoretische kader van dit onderzoek. De theorieën die in deze scriptie aan de orde komen zijn de netwerkbenadering en de procesbenadering.

Hoofdstuk 3 zal gewijd worden aan de methodologische verantwoording. Hier zal de 'hoe' vraag beantwoord worden. Hoe zal het onderzoek vorm worden gegeven en hoe zal relevante informatie verkregen worden? Het onderzoekstype, de onderzoeksmethode (design) en de onderzoeksinstrumenten (technieken) zullen hier aan de orde komen. Tevens zal hier aandacht gegeven worden aan de afbakening van het onderzoek.

Hoofdstuk 4 is een contextbeschrijving. Hier zal de situatie beschreven worden waarin Dordrecht heeft besloten een werkgroep in te stellen. Tevens zullen de actoren beschreven worden, die deel hebben genomen aan de werkgroep.

Hoofdstuk 5 zal een gedetailleerde beschrijving geven van het verloop van het samenwerkingsproces. De beschrijving zal starten vanaf het moment dat Dordrecht MO de opdracht heeft gekregen om een alcoholbeleid voor de jeugd te ontwikkelen en eindigen op de datum dat het concept beleidsplan aan de gemeenten is gepresenteerd.

Hoofdstuk 6 zal bestaan uit het analyseren van de gegevens verkregen door middel van de observaties, interviews en literatuuronderzoek. De empirie zal afgezet worden tegen het theoretisch kader, beschreven in hoofdstuk 2.

Hoofdstuk 7 tot slot, geeft een aantal conclusies en aanbevelingen. Deze conclusies zijn getrokken na het analyseren van de beschikbare informatie, De aanbevelingen kunnen zowel algemeen als specifiek van aard zijn.

Hoofdstuk 2 - Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Om tot een antwoord te komen op de onderzoeksvraag van deze scriptie zal gebruik gemaakt worden van een theoretisch kader. De werkelijke situatie omtrent het proces van het creëren van een gezamenlijk alcoholbeleid zal in hoofdstuk 6 getoetst worden aan deze theorie. Uit helderheidsoverwegingen zal de onderzoeksvraag in dit hoofdstuk herhaald worden. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

'In welke mate kan de samenwerking in de werkgroep omtrent het terugdringen van het alcoholmisbruik onder de Dordtse jongeren als geslaagd worden beschouwd?'

In dit theoretische kader zal de netwerkbenadering centraal staan. Er is gekozen voor het centraal stellen van deze theorie om de volgende redenen. De netwerkbenadering kijkt naar het geheel van de actoren die participeren in het netwerk. Niet alleen de gedragingen van de overheid worden als bepalend voor het resultaat gezien, maar alle gedragingen van en de interactie tussen alle netwerkpartners (Hoogerwerf, 2003). Er wordt aandacht geschonken aan de posities van de actoren, de relaties tussen de actoren en aan de gedragingen van de actoren. Dit zorgt voor waardevolle informatie omtrent de samenwerking tussen de actoren. Aangezien dit samenwerkingsproces centraal staat in de onderzoeksvraag is deze netwerkbenadering zeer geschikt.

Behalve de in dit onderzoek centraal gestelde netwerkbenadering, zal ook aandacht besteed worden aan andere theorieën. Zo zal de procesbenadering uiteengezet worden. Deze benadering gaat ervan uit, dat het proces van samenwerking zeer belangrijk is voor de uiteindelijke beleidsresultaten. De Bruijn (2004) geeft aan, dat een breed gedragen gedachte in de bestuurskundige wereld is, dat besluitvorming het resultaat dient te zijn van een proces van interactie van overheden onderling en met partijen in hun omgeving. In dit onderzoek zal één onderdeel van de procesbenadering specifiek uitgelicht worden, te weten het procesmanagement. De redenen hiervoor zijn: dat Dordrecht aangeeft te hebben gestuurd op proces tijdens de samenwerking van de werkgroep. Het is daarom interessant om te bekijken of zij dit wel echt heeft gedaan. Ten tweede is deze aandacht voor het procesmanagement te danken aan het feit, dat procesmanagement bij verschillende auteurs bekend staat als een goede manier van sturing binnen een netwerk. De concentratie op het proces gaat voorbij conflicten over wat als feiten en waarheid aangemerkt moet worden en stelt niet de waarheid van de ene actor boven die van de ander. (De Bruijn et al, 2004, p.28).

In paragraaf 2.6 zal hier dieper op ingegaan worden. De netwerkbenadering en het procesmanagement zullen in dit hoofdstuk aan de hand van enkele begrippen behandeld worden. De netwerktheorie is de centrale theorie van dit hoofdstuk en er zal daarom ook dieper ingegaan worden op dit dan op de andere theorie.

2.2 Netwerkbenadering

Een veel gebruikte manier om de omgeving te analyseren is de netwerkbenadering. Deze benadering zal in dit onderzoek gehanteerd worden bij het komen tot een antwoord op de onderzoeksvraag. Centraal bij de netwerkbenadering staat, dat de omgeving van organisaties het beste opgevat kan worden als een netwerksamenleving. De netwerksamenleving is een samenleving waarin kennis en deskundigheid over verschillende partijen verspreid is en waarin elke actor om de eigen doelen of belangen te realiseren afhankelijk is van de medewerking van (soms zelfs een groot aantal) andere actoren (Castells, 1996 uit: Edwards et al 2000). Hufen (1990) stelt, dat beleidsnetwerken gedefinieerd kunnen worden als 'sociale systemen waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's (Hufen et al, 1990, p.6). In dit onderzoek wordt echter niet genoeg genomen met deze definitie, aangezien er een belangrijke karakteristiek van de netwerkbenadering niet instaat, te weten de wederzijdse afhankelijkheid.

Klijn (2000) geeft echter wel een definitie waarin dit element gegeven wordt, plus de elementen van Hufen (1990), maar dan globaler verwoord. Hij beschouwt netwerken als 'min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom specifieke thema's en/of clusters van middelen' (Klijn et al 2000, p.39 uit: Edwards et al 2000). In deze definitie komen belangrijke elementen naar voren zoals 'min of meer stabiele patronen van sociale relaties, en de formatie rondom bepaalde thema's en/of clusters van middelen. Bovendien wordt tevens wederzijdse afhankelijkheid genoemd, wat volgens verscheidene theoretici als belangrijke voorwaarde voor een netwerk wordt beschouwd, zo ook door Hanf en Scharpf (1978) (Hans en Scharpf 1978 uit: Klijn en Koppenjan, 2004). In paragraaf 2.4 zal dieper ingegaan op de wederzijdse afhankelijkheid, ook wel interdependentie genoemd. Het beleidsnetwerken verbindt de twee kernbegrippen beleid en netwerken (of interorganisatorische betrekkingen). Het combineert twee theoretische uitgangspunten: een oriëntatie op beleid en aandacht voor de interorganisatorische relaties. De overheid houdt zich bij beleidsvoering in netwerken vooral bezig met het samenbrengen van relevante maatschappelijke groepen en het interveniëren in bestaande netwerken. De netwerkbenadering gaat uit van een horizontale afstemming

tussen de partijen. Bij de netwerkbenadering nemen enkele begrippen een centrale plaats in. Aan de hand van deze begrippen, zal het theoretische kader in dit hoofdstuk beschreven worden. Door de belangrijkste begrippen van de netwerkbenadering te behandelen, krijgt de lezer een beter beeld van de deze theorie.

2.3 Actoren

Het allereerste belangrijke begrip omschrijft de knooppunten van een netwerk, te weten de actoren. Actoren zijn de analytisch te onderscheiden eenheden, waarvan het belangrijkste kenmerk is, dat ze zich als een handelende partij in de dynamiek van een netwerk opstellen (Klijn et al 2000 uit: Edwards et al, 2000, p.39). In de netwerkbenadering wordt niet één actor als uitgangspunt genomen, maar gaat de aandacht uit naar alle actoren. De netwerkbenadering kijkt naar de relaties, posities en het gedrag van en tussen alle betrokken actoren. Actoren kunnen zowel mensen, groepen als organisaties zijn (Bovens, 2001, p.89) Aangezien een omgevingsanalyse niet alleen tussen, maar ook binnen en boven organisaties kan worden uitgevoerd, is het niet altijd de formele organisatie die zich als knooppunt in een netwerk manifesteert. Zo is het een reële mogelijkheid dat een groep organisaties als één actor optreden, terwijl in een ander geval een aantal afdelingen of individuen zich als één actor gedraagt (Klijn et al uit: Edwards et al 2000, p.39). Een actor in een netwerk kan dus groter, kleiner of even groot als één organisatie zijn. De beleidsnetwerken kunnen belangrijke verschillen vertonen ten opzichte van elkaar. Twee hiervan zijn de volgende:

Homogene en heterogene netwerken

Beleidsnetwerken kunnen zowel heterogeen als homogeen van aard zijn. Een homogeen netwerk bestaat uit actoren die sterk op elkaar lijken en in een heterogeen netwerk verschillen de actoren sterk (Hoogerwerf, 2003, p.338). Sterke verschillen betreffen fundamentele verschillen, zoals verschillen in het einddoel. Deze overeenkomsten en verschillen kunnen gezocht worden in aspecten als doelen en belangen, maar ook in aspecten als een organisatiecultuur. Aangezien homogene actoren veel overeenkomsten hebben, zullen ze zich beter in elkaar kunnen verplaatsen zal het probleem van uiteenlopende doelen en belangen minimaal zijn.

Diffuse netwerken

In een beleidsnetwerk kunnen actoren onderling hechte contacten hebben met duidelijke aanspreekpunten, zoals een bedrijfstak met een krachtige brancheorganisatie. Het is echter ook mogelijk dat de onderlinge relaties niet hecht zijn en zonder duidelijke aanspreekpunten. Een dergelijk netwerk wordt diffuus genoemd (Hoogerwerf, 2003, p.338). In een

samenwerkingsverband waarin de onderlinge relaties niet hecht zijn en niet duidelijk is welke actoren de aanspreekpunten zijn, is het lastiger samen te werken dan in een samenwerkingsverband met onderling hechte contacten en duidelijkheden omtrent de aanspreekpunten.

2.4 Interdependentie

Het bestaan van onderlinge afhankelijkheid is een belangrijke voorwaarde voor het ontstaan en het voortbestaan van netwerken, stellen Hanf en Scharpf (1978) (Hans en Scharpf 1978 uit: Klijn en Koppenjan 2004). Tussen de actoren in een netwerk bestaat een relatie van wederzijdse afhankelijkheid. De actoren zijn op elkaar aangewezen om de middelen te verkrijgen die zij, met oog op de realisatie van hun doeleinden nodig (menen) te hebben (Klijn et al 2000 uit: Edwards et al 2000, p.40). Middelen en hulpbronnen die zorgen voor de wederzijdse afhankelijkheid zijn onder meer: bevoegdheden, financiële middelen, deskundigheden, politieke legitimiteit of de steun van uitvoeringsorganisaties. Motieven voor de overheid om samen te werken kunnen hiernaast ook liggen in het verkrijgen van toegang tot de doelgroep, acceptatie van beleid, de oplossing ligt bij de doelgroep en het doorbreken van een patstelling (Hoogerwerf, 2003, p.333-337).

Netwerken formeren zich nu vanuit de behoefte binnen een organisatie om hun interne onzekerheid ten aanzien van de bronnenverdeling in de omgeving onder controle te brengen, door afspraken te maken met andere organisaties, die deel uit maken van de omgeving waarvan ze in meer of mindere mate afhankelijk zijn (Klijn et al 2000 uit: Edwards et al 2000, p.40). Op deze manier ontstaat een sterke verwevenheid die het scherpe onderscheid tussen de organisaties kan laten vervagen. Het is niet langer makkelijk te zien waar de ene organisatie begint en de ander eindigt. De onderlinge afhankelijkheden worden niet alleen bepaald door de bronnen die verschillende potentiële actoren controleren. De betrokkenheid van de actoren bij het probleem en hun bereidheid deze bronnen in te zetten is minstens even belangrijk (Koppenjan et al, p.146).

2.4.1 Onderlinge interactie

Door een situatie van wederzijdse afhankelijkheid, worden actoren die hun doelen willen bereiken, gedwongen een relatie aan te gaan met andere actoren. Er dienen onderlinge interacties plaats te vinden om gestelde doelen te bereiken. Deze onderlinge interacties zullen dan vanzelf plaatsvinden (Klijn et al, 1992). Onder interacties wordt de wijze en mate van contact tussen de actoren verstaan. Gemeenschappelijke belangen en de verwevenheid van doeleinden waarborgen het bestaan van de interactie en daarmee het netwerk. Deze onderlinge interactie zal blijven bestaan, zolang de organisaties de middelen hebben die de

andere organisatie nodig heeft. In de onderlinge interactie kan de interdependentie continu veranderen. Wederzijdse afhankelijkheden worden door de actoren in het netwerk voortdurend ontdekt, gecreëerd, veranderd, weer opgeheven en tot slot bevestigd (Klijn et al 2000 uit: Edwards et al 2000, p.40). De posities van de actoren in een netwerk zijn ook voortdurend in beweging. Actoren die opereren in een netwerk, worden beïnvloed door situaties en omstandigheden die zich bij het nastreven van hun ambities aan hen voordoen. Het feit dat er vaak een gebrek aan interactie is, maakt het managen lastig. Partijen werken langs elkaar heen, zenden elkaar geschreven documenten, maar er is nauwelijks face-to-face contact (Koppenjan, 2004, p.39). Als er wel face-to-face contact is, draait dit vaak uit op het uitwisselen van standpunten en procedurele overeenkomsten. Coördinatie is verder lastig te bewerkstelligen aangezien de actoren steeds in verschillende settings beslissingen nemen, die vaak niet toegankelijk zijn voor alle actoren. Deze beslissingen hebben echter consequenties voor alle actoren en voor de progressie van het oplossingsproces van het probleem in zijn geheel. Dit resulteert in een zigzaggend verloop van het spel in plaats van een lineair verloop (Koppenjan, 2004, p.39).

2.5 Perceptie

Een ander belangrijk begrip van de netwerkbenadering is perceptie. Iedere actor neemt de omgeving op zijn eigen manier waar. Het interpreteren van de omgeving is dus een subjectieve bezigheid. Problemen kunnen daarom ook niet als een vaststaand gegeven gezien worden, maar als een sociale constructie. Een situatie is slechts een probleem, wanneer het ervaren wordt als één. Om van een probleem te spreken dient er een kloof te zijn tussen de huidige situatie of verwachte situatie en de gewenste situatie (Koppenjan, 2004, p.29). Onze kennis van de bestaande situatie is beperkt en subjectief, wat maakt dat onze perceptie van de wereld om ons heen per definitie selectief is. Wat wij zien en wat we niet zien wordt sterk beïnvloed door onze verwachtingen en door wat we relevant vinden. Dit wordt ook wel een referentiekader genoemd (Koppenjan, 2004, p.29).

Ons referentiekader omvat ideeën over feiten, belangen, normen en waarden betreffende de realiteit en onze positie hierin. Deze ideeën worden gevormd door onze ervaringen en reeds gebruikte percepties. We gebruiken ons referentiekader als oriëntatiepunt en als een soort filter wanneer we kijken naar de realiteit. Dit gebeurt meestal onbewust (Koppenjan, 2004, p.30). Ons referentiekader is zeer bepalend voor onze identiteit. Hoewel ieder individu een ander referentiekader heeft, zijn er vaak toch wel overeenkomsten te zien. Deze overeenkomsten zijn bijvoorbeeld te zien in leden van dezelfde sociale groep. Door socialisatie kunnen referentiekaders gevormd en beïnvloed worden. Er kunnen grenzen

getrokken tussen sociale groepen waar de verschillen groter zijn dan de overeenkomsten in het referentiekader (Koppenjan, 2004, p.30).

Ons referentiekader bepaalt of wij een situatie problematisch vinden. Ons beeld van het probleem en de relaties die gelegd kunnen worden tussen oorzaak en gevolg zijn allen sociale constructies. Deze sociale constructies zijn niet zonder consequenties. Thomas (1966) stelt dan ook: 'if men define situations as real, they are real in their consequences'. Actoren baseren hun gedrag op hun percepties van de omgeving en de problemen die zij zien in de omgeving (Thomas 1966 uit: Koppenjan et al, 2004, p.30). Uit dit bovenstaande kan opgemaakt worden, dat verschillende actoren verschillende percepties kunnen hebben van dezelfde situatie. Dit verschil van perceptie kan gaan over wat het probleem zelf is, inclusief de causale relaties, over de mogelijke situatie inclusief de mogelijke aanpassingen en beschikbaarheid van middelen of oplossingen, of over wat de gewenste situatie is (Koppenjan et al, 2004, p.31). Dit betekent dat er bij een samenwerkingsverband niet zomaar vanuit kan worden gegaan dat iedere partner eenzelfde probleemdefinitie heeft. Als men hier wel vanuit gaat kan dit zorgen voor onbegrip, misverstanden en conflicten. Het formuleren van een probleem in een dergelijk samenwerkingsverband kan een strijdtoneel worden. Wie in de positie is om de probleemstelling te formuleren, zal tevens het bereik bepalen in welke de oplossing moet worden gezocht. Rein en Schön (1986) noemen dit 'the framing of the problem' (Koppenjan et al, 2004).

Percepties zijn echter lastig te veranderen aangezien zij gebaseerd zijn op het referentiekader van het betrokken individu, organisatie of groep. Zodoende is er een hoge mate van tunnelvisie betreffende de informatie die de juistheid van de probleemdefinitie en oplossing zou betwijfelen. Het aanpassen van het referentiekader op zich is een zeer lastige opgave. Indien actoren zichzelf afschermen van een inhoudelijk debat met anderen en weigeren hun eigen probleemperceptie te reflecteren, kunnen we spreken van een inhoudelijke, of cognitieve fixatie (In 't Veld, 1991 uit: Koppenjan et al 2004). Dat probleempercepties lastig te beïnvloeden zijn, betekent echter niet dat ze niet veranderd kunnen worden.

2.5.1 Kanttekening perceptiesturing

Een belangrijke kanttekening bij de stelling, dat percepties veranderd kunnen worden en dat sturing op de percepties kan leiden tot andere verwachtingen is de volgende: Is het wel gewenst de percepties van actoren te veranderen? Verschillende auteurs geven aan dat het belangrijk is de actoren in hun waarde te laten en hun eigen percepties te behouden. De Bruijn (2004) geeft aan, dat hedendaagse ruimtelijke problemen vaak ontembaar van

karakter zijn. Er is geen feitelijke informatie beschikbaar en er is discensus over de waarden met behulp waarvan de problemen kunnen worden opgelost. Het gevolg van dit ontembare karakter is, dat er nooit een eenduidige, gezaghebbende inhoudelijke oplossing voor een probleem is. Alle partijen kunnen hun eigen feiten en waarheden construeren; de constructie van een partij is niet per definitie gezaghebbend voor andere partijen (De Bruijn et al, 2004, p.28). Als een overheid zich in een dergelijke situatie bezig houdt met het definiëren van een inhoudelijk probleem en een inhoudelijke oplossing kiest voor dit probleem, kan het verwijt gemaakt worden dat de door haar gehanteerde feiten en waarden discutabel zijn. Tevens kan haar dan verweten worden, dat ze een discussie fixeert. De probleemdefinitie die vandaag gesteld wordt, kan morgen alweer ter discussie staan. Dit betekent dat besluitvorming langs inhoudelijke weg vooral conflictgenererend werkt (De Bruijn et al, 2004, p.28).

Een andere reden waarom het sturen op het wijzigen van de percepties niet verstandig is, is omdat actoren verscheidene belangen vertegenwoordigen die door 'gedwongen' perceptiewijzigingen in het gedrang komen. Bovendien is het, zoals hiervoor reeds besproken, zeer lastig om percepties te veranderen. Hoogerwerf (2003) stelt daarom, dat het van belang is voor alle partijen om te onderkennen dat iedere actor een eigen rationaliteit heeft. Alleen zo kan effectief geopereerd worden binnen het netwerk. (Hoogerwerf, 2003).

2.5.2 Strategisch handelen

Op basis van zijn percepties zal een actor zijn strategie bepalen om zijn doelen en belangen te realiseren (Klijn et al, 1992, p.6). Het realiseren van hun doelen en belangen is dus het leidende motief voor het handelen van actoren, waarbij de perceptie een belangrijke rol speelt (Koppenjan, 2004). Of een actor bereid is om bronnen uit te wisselen, deel te nemen aan de interactie in een netwerk en zich aan de spelregels te houden, is afhankelijk van de strategische afwegingen die een actor maakt. Het is ook mogelijk dat een actor andere actoren iets anders wil laten geloven dan zijn werkelijke doelen en belangen. Het kan namelijk van strategisch belang zijn voor een actor om publiekelijk te laten geloven dat hij A nastreeft, terwijl hij in werkelijkheid B wil. In een dergelijk geval kan gesteld worden dat de actor een verborgen agenda heeft: een bepaalde doelstelling of belang die hij om strategische redenen onuitgesproken wil laten voor de andere actoren. Actoren gebruiken strategieën om de andere actoren, of op zijn minst het gedrag van de andere actoren, te beïnvloeden (Koppenjan et al, 2004, p.48). Het beleidsproces kan dus gezien worden als een spel, waarin iedere actor wil winnen. Er kan geconcludeerd worden dat de interactie tussen de actoren plaats vindt in een gecompliceerd spel van strategieën.

Dit strategisch handelen van actoren in netwerken is regelgeleid. Er bestaan bepaalde regels in een netwerk welke een kader bieden voor de actoren. Tussen deze kaders kunnen de actoren kiezen waar en met wie de actoren interactie aangaan. Deze spelregels bepalen aspecten als wie er toegang heeft tot een netwerk, welke actoren met elkaar de interactie kunnen aangaan, specificeren welke handelingen beloond en welke bestraft worden et cetera. Tevens zijn de status, positie en bevoegdheden vastgelegd in deze regels (Klijn et al uit: Edwards et al 2000, p.40). De spelregels zorgen ervoor dat het strategisch handelen van de actoren een zekere stabiliteit en voorspelbaarheid bevat, zonder dit echter te determineren. Hierdoor wordt de kans op chaos en de onzekerheid van het gedrag van actoren gereduceerd.

Onderhandelingsstrategieën

Actoren hanteren verschillende strategieën om hun doelen te realiseren. Deze strategieën zullen hieronder behandeld worden (Koppenjan et al, 1992, p.49).

- **Go alone strategie.** Hier vallen de strategieën onder waarin een actor een inhoudelijke oplossing heeft geformuleerd en deze tracht te realiseren, ondanks zijn strategische afhankelijkheden. Deze strategie kan resulteren in een selectie door de actoren van deze oplossing, inclusief de bijbehorende voor- en nadelen. Het is hiernaast ook denkbaar, dat deze strategie weerstand uitlokt bij de andere partijen en zodoende geblokkeerd wordt.
- **Conflictueuze strategie.** Dit zijn strategieën die gericht zijn op het voorkomen of op het blokkeren van oplossingen of beleidsmaatregelen die één actor wenst.
- **Ontwijkingsstrategie.** Hier worden strategieën aangeduid waarin partijen zich niet verzetten tegen één speciale oplossing, maar een passieve houding aannemen om conflict uit de weg te gaan.
- **Coöperatieve strategie.** Dit zijn strategieën waarin actoren hun afhankelijkheid van externe partijen erkennen en er alles aan doen om andere partijen voor hun ideeën te interesseren en dan proberen een gunstig resultaat te bereiken in het onderhandelingsproces.
- **Faciliterende strategie.** Dit zijn strategieën die geïnspireerd door het feit dat coöperatie noodzakelijk is om een oplossing te bereiken die voor alle partijen geslaagd is. Ze zijn gericht op het bij elkaar brengen van partijen, het bemiddelen in conflicten en zo verder. Deze strategieën kunnen voortkomen uit inhoudelijk belang maar ook uit het verlangen van een actor om de transactie kosten te beperken of vanuit het gevoel van verantwoordelijkheid voor het verloop/gevolg van de acties die plaatsvinden.

2.6 Netwerkmanagement

Iedere actor heeft zijn eigen percepties, doelen en strategieën. De hoeveelheid aan actoren die allen hun eigen belangen, percepties, doelen en strategieën hebben, maken de samenwerking lastig. Het gedrag van deze actoren bij problemen en oplossingen resulteren vaak in een zeer complex en onvoorspelbaar systeem. Dit maakt niet alleen het werken in een netwerk lastig, maar ook het managen een netwerk. De traditionele manier van sturing, waarin de hiërarchische, top-down logica centraal staat, is ongeschikt voor het oplossen van beleidsproblemen in netwerken. Bestuurstechnieken die ontleend zijn aan de top-down benadering, zullen naar alle waarschijnlijkheid falen (Hufen et al, 1990, p.33). Er dient dus een andere, bottom-up sturingstechniek gehanteerd te worden.

Klijn en Teisman (1992, p.12) noemen drie verschillende zaken waarop netwerkmanagement zich kan richten.

1. **Beïnvloeding van één spel of een beperkte reeks van spelen.** We spreken over beleidsmanagement door aandacht te besteden aan mogelijkheden tot doelvervlochtening en framing/reframing van percepties.
2. **Beïnvloeding van de samenstelling van spelers in een beleidsspel.** We spreken van *procesmanagement* door aandacht te besteden aan het selectief activeren van partijen en het arrangeren van hun interacties.
3. **Beïnvloeding van afhankelijkheden en relaties, dus van een netwerk als geheel.** We spreken van netwerkconstituering door aandacht te besteden aan mogelijkheden om via wettelijke en andere maatregelen dusdanige rollenspellen te creëren dat adequate beleidsprocessen mogelijk worden.

In dit onderzoek zal het **procesmanagement** gebruikt worden als handvat om de Dordtse praktijk aan te toetsen. Hiervoor is gekozen om verschillende redenen. Allereerst aangezien de gemeente Dordrecht zelf aangeeft op het proces te willen sturen. Het is daarom waardevol hen hier ook op te beoordelen. Ten tweede is het verstandig om op het proces te sturen in een netwerk zoals bij de onderzochte casus het geval is, aangezien de meeste actoren vaak verschillende probleemdefinities en oplossingen hanteren. Sturen op de inhoud is dan zeer lastig. De Bruijn (2004, p.27) stelt, dat 'besluitvorming het resultaat dient te zijn van een proces van interactie van overheden onderling en met partijen in hun omgeving (De Bruijn et al, 2004, p.27). Hiermee wordt erkend, dat een enkele organisatie of projectgroep niet zelfstandig in staat is om transities naar meervoudig ruimtegebruik tot stand te brengen en dat de aandacht van organisatie en project naar proces gaat. De gedachte achter deze focus op het proces is, dat het proces kan worden ontworpen (procesarchitectuur) en hiernaast ook gestuurd kan worden (procesmanagement) (De Bruijn et al, 2004, p.27).

In de volgende tabel worden de verschillen tussen een inhoudelijk beleidsontwerp en een procesontwerp beknopt weergegeven.

	Inhoudelijk beleidsontwerp	Proces ontwerp
Kernelement in de analyse	Inhoudelijke analyse van het beleidsprobleem	Analyse welke groepen betrokken zijn
Focus van het ontwerp	Beïnvloeden van factoren die probleem veroorzaken	Beïnvloeden van actoren die betrokken zijn
Kern van het beleidsprobleem	Wordt vooraf zo concreet mogelijk aangegeven	Wordt omschreven, maar kan gedurende het proces veranderen
Kernelement	Een inhoudelijke oplossing voor het beleidsprobleem	Een ontwerp voor het proces dat tot een oplossing moet leiden

Tabel 2.1: Verschillen tussen een inhoudelijke beleidsontwerp en een procesontwerp (Hoogerwerf, 2003, p.339).

Zoals reeds in deze paragraaf beschreven, wordt bij procesmanagement de samenstelling van van spelers in een beleidsspel beïnvloed. Er wordt aandacht besteed aan het selectief activeren van partijen en het arrangeren van hun interacties (Klijn et al, 1992, p.12). Het is erop gericht om actoren, die belangrijke middelen inbrengen of die als intermediair zouden kunnen dienen tussen actoren wier percepties over doel-middelen combinaties in eerste aanzet divergent lijken te zijn, te activeren. Er wordt vanuit gegaan, dat beleidsprocessen zich simultaan en aan verschillende tafels afspelen. De kunst van procesmanagement is om onmisbare partijen aan bepaalde tafels te krijgen en de verbindingen tussen de verschillende tafels ook daadwerkelijk te leggen. Om deze processen adequaat te managen, is het noodzakelijk sommige actoren selectief te activeren en interacties te arrangeren. Met selectief arrangeren wordt het kiezen van de juiste organisatorische arrangementen om interactiepatronen te begeleiden bedoeld. Het selectief activeren heeft daarentegen betrekking op het kiezen van de 'juiste' actoren (Klijn et al, 1992, p.13). Hierbij wordt bekeken welke actoren een onmisbare schakel zullen zijn in het beleidsproces. Bij dit selectief activeren is het van belang dat de bereidheid van deze actoren om te participeren, maar ook van de kans dat potentiële tegenstanders het spel met rust laten omdat zij in andere, voor hun perspectiefrijke, spelen participeren (March, 1976 uit: Klijn en Teisman 1992).

Een andere reden voor de focus op het proces en niet op de inhoud is, dat hedendaagse ruimtelijke problemen vaak ontembaar van karakter zijn. Vaak is er geen feitelijke informatie beschikbaar en heerst discensus over de waarden met behulp waarvan de problemen

kunnen worden opgelost. Dit betekent, dat er nooit een eenduidige, gezaghebbende inhoudelijke oplossing voor een probleem is. Alle partijen creëren hun eigen feiten en waarheden, waarvan de feiten en waarheden van de ene partij niet per definitie gezaghebbend voor andere partijen zijn (De Bruijn et al, 2004, p.28). Als een overheid zich in een dergelijke situatie bezig houdt met het definiëren van een inhoudelijk probleem en een inhoudelijke oplossing kiest voor dit probleem, kan het verwijt gemaakt worden dat de door haar gehanteerde feiten en waarden discutabel zijn. Tevens kan haar dan verweten worden, dat ze een discussie fixeert. De probleemdefinitie die vandaag de boventoon voert, kan morgen alweer ter discussie staan. Dit betekent dat besluitvorming langs inhoudelijke weg vooral conflictgenererend werkt (De Bruijn et al, 2004, p.28).

2.6.1 Inhoud niet uit het oog verliezen

De procesbenadering pleit ervoor, dat overheden accepteren dat verschillende partijen verschillende werkelijkheden hebben en hier een goede argumentatie voor hebben. Om toch tot een ruimtelijke ontwikkeling van een hoge kwaliteit te komen, dienen de partijen een onderhandelingsproces door te lopen met elkaar. Met dit onderhandelingsproces wordt gehoopt een package deal te sluiten, die recht doet aan de verschillende probleemdefinities van de verschillende partijen (De Bruijn et al, 2004, p.29). Op deze manier wordt bij de procesbenadering in het geheel niet voorbijgegaan aan de inhoud. Organisaties zullen meestal niet worden afgerekend op hun vermogen om adequaat en effectief te interacteren met de netwerkpartners en op de gezamenlijk behaalde resultaten. Zij worden vooral afgerekend op wat ze voor zichzelf bereikt hebben. Dit zorgt ervoor dat een procesmatige benadering wordt voorgestaan, maar dat in de praktijk de command and control toch overheerst (De Bruijn, 2004, p.30). Dit wordt ook wel de taaheid van command and control genoemd.

2.7 Operationalisatie

Of de samenwerking tussen de verschillende actoren zal slagen, is afhankelijk van de veel verschillende factoren. Lang niet alle factoren zijn beïnvloedbaar. Alhoewel samenwerking in sommige gevallen vereist is, is er geen garantie dat deze samenwerking een succes zal worden. Niet alle problemen en situaties lenen zich even goed voor samenwerking. In deze paragraaf zullen de belangrijkste variabelen uit de in dit hoofdstuk beschreven theorie weergegeven worden. Een variabele kan omschreven worden al een logische groepering van karakteristieken (Babbie, 2007). Tevens worden de karakteristieken van de variabelen

benoemd. Deze variabelen en karakteristieken zullen in het empirische deel van dit onderzoek getoetst worden. Variabelen kunnen verschillende waarden aannemen.

2.7.1 Geslaagde samenwerking

Een evaluatie kan betrekking hebben op zowel een proces als een product. In dit onderzoek staat de procesevaluatie centraal. Deze keuze wordt uitgelegd in paragraaf 3.2. In de hoofdvraag wordt gevraagd in hoeverre er sprake is geweest van een geslaagde samenwerking. Om de samenwerking te kunnen beoordelen, dient duidelijk gemaakt te worden wat als positief wordt ervaren en wat negatief voor de samenwerking. Er zullen in dit onderzoek sterke punten en knelpunten van het proces aangemerkt worden.

- **Onder sterke punten worden verstaan: 'Alle aspecten van de samenwerking die bijgedragen hebben aan de voortgaande interactie tussen de drie partijen'.**

Knelpunten kunnen onderverdeeld worden in grote en kleine knelpunten.

- **Kleine knelpunten zijn 'Gebeurtenissen, die de samenwerking moeilijker maken, maar die niet tot een combinatie van vertraging en gevaar voor de continuering van de samenwerking leiden'.**
- **Grote knelpunten zijn 'Gebeurtenissen, die tot een vertraging leiden in de samenwerking en tot een situatie waarin de continuering van de samenwerking op het spel staat'.**

Er zal per sterk punt of knelpunt uitgelegd worden waarom het het proces versoepeld of bemoeilijkt heeft. Om te meten in hoeverre de samenwerking geslaagd is, dient ook het begrip 'geslaagde samenwerking' geoperationaliseerd te worden. Met dit doel dient 'geslaagde samenwerking' uit elkaar worden gehaald.

- **Onder samenwerking wordt in dit onderzoek verstaan: 'Verschillende wederzijds afhankelijke actoren met verschillende doelen die als gevolg van deze afhankelijkheid een min of meer langer durende relatie hebben met elkaar die eraan dient bij te dragen om hun doelen te verwezenlijken'.**

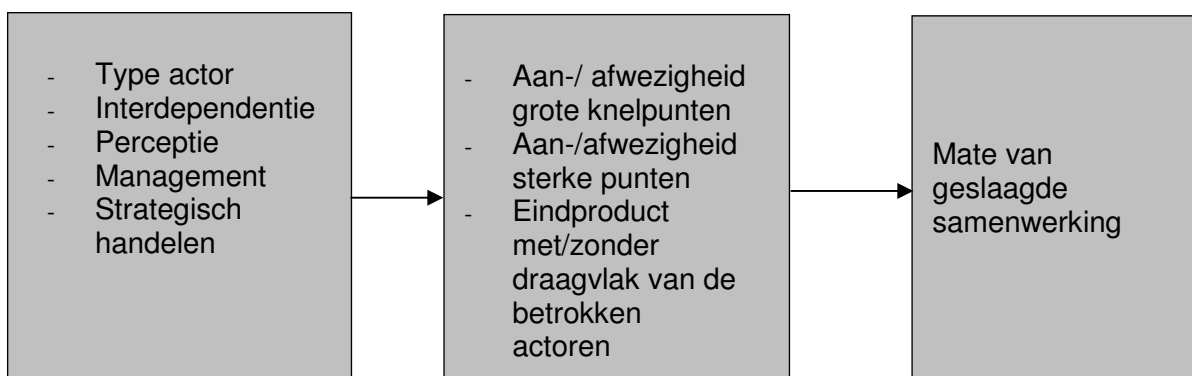
Deze definitie is een combinatie van de definitie van samenwerking zoals hij in het woordenboek weergegeven wordt (Van Dale, 1991) en de volgens Klijn drie belangrijkste karakteristieken van de netwerkbenadering (Klijn, datum onbekend). De drie belangrijkste karakteristieken zijn volgens hem 'verschillende actoren met verschillende doelen,

wederzijdse afhankelijkheid, en min of meer langer durende relaties met elkaar'. Op deze drie begrippen wordt in het begin van dit hoofdstuk dieper op ingegaan.

- **Deze samenwerking is geslaagd wanneer er: Een eindproduct is in de vorm van een beleidsplan waar alle drie de actoren tevreden over zijn en er in het samenwerkingsproces tussen de drie partijen sterke punten aan te wijzen zijn, maar geen grote knelpunten.**

Er wordt in deze definitie dus een onderscheid gemaakt tussen product en proces. Beiden moeten in volgens de definitie in orde zijn voordat er gesproken kan worden van een geslaagde samenwerking. Allereerst speelt de proceskant in op de centrale vraag, waarin gevraagd wordt naar het samenwerkingsproces. Verder mag de productkant ook niet vergeten worden. De partijen gaan de samenwerking immers aan, om zo hun doelen te kunnen bewerkstelligen. Hun opdracht is om een beleidsplan te schrijven die de alcoholproblematiek onder jongeren aanpakt. Het is daarom ook interessant aandacht te besteden aan de vraag of er überhaupt een beleidsplan is en of de actoren hier achter staan.

Er kan gesteld worden, dat de variabele 'samenwerking' een belangrijke plaats inneemt in dit onderzoek. Er wordt bekeken in hoeverre deze variabele afhankelijk is van de variabelen type actor, dependentie, perceptie, management en strategisch handelen. Deze vijf variabelen kunnen een zodanige waarde aan nemen dat het een sterk punt vormt voor de samenwerking, maar ze kunnen ook een waarde aannemen die een knelpunt vormt voor de samenwerking. Tot slot dient bekeken te worden, of er een eindproduct is, in de vorm van een beleidsplan, waar alle actoren die meegeschreven hebben, tevreden over zijn. De aard en de aan- of afwezigheid van sterke punten en knelpunten en het hebben van een eindproduct waarover alle partijen tevreden zijn, bepalen uiteindelijk of de samenwerking wel of niet als geslaagd wordt aangemerkt. Deze situatie kan als volgt schematisch weergegeven worden:



Schema 2.2: Variabelen en de mate van geslaagde samenwerking

In de onderstaande tabel zal per variabele aangegeven worden welke waarden hij aan kan nemen. In de eerste kolom zijn de variabelen weergegeven, de tweede enkele karakteristieken en in de derde kolom een beschrijving van wat het betekent als de variabele deze karakteristieken wel of niet bezit. Deze variabelen zijn belangrijk voor het beoordelen van het samenwerkingsproces. Aan de hand van de karakteristieken kan beoordeeld worden hoe het concept precies ingevuld moet worden in deze casus. Het onderzoek zal dan ook gericht zijn op het verkrijgen van inzicht in de karakteristieken hieronder genoemd. Op basis hiervan kan een beeld geschetst worden van de situatie in Dordrecht.

Variabele	Karakteristieken	Resultaat
Type actor	<ul style="list-style-type: none"> - Dezelfde doelstelling - Dezelfde belangen - Dezelfde organisatiecultuur - Zelfde manier van werken - Beide hiërarchische organisatie of niet 	<p>Indien betreffende actoren voldoen aan al deze karakteristieken, is er sprake van een homogene actor.</p> <p>Indien één karakteristiek of meer ontbreekt, is er sprake van een heterogene actor</p>
Dependentie	<ul style="list-style-type: none"> - Actoren zijn afhankelijk van elkaar voor het bereiken van hun doelstelling. Deze afhankelijkheid kan de vorm aannemen van middelen, kennis, steun. - Tussen de actoren wordt van beide kanten macht uitgeoefend - Onderlinge interactie 	<p>Indien de drie stellingen hiernaast beaamd kunnen worden, is er sprake van Interdependentie. Indien niet alledrie de stellingen beaamd kunnen worden is er geen sprake van Interdependentie</p>
Perceptie	<ul style="list-style-type: none"> - Formele probleemdefinitie - Gewenste oplossingsrichting - Gewenste bijdrage van de werkgroep om het probleem op te lossen - Verwachte bijdrage van de werkgroepleden - Verwachte bijdrage van henzelf - Gewenste samenstelling van de werkgroep - Gedragingen gedurende het proces 	<p>Aan de hand van gegevens omtrent de hiernaast genoemde karakteristieken kan de perceptie van de actor omschreven worden.</p>

<p>Management</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Partijen worden selectief geselecteerd - Interacties tussen partijen worden gearrangeerd - Proces staat centraal - de inhoud wordt aan de partners overgelaten - analyse van de betrokken groepen is gemaakt - De kern van het probleem ligt niet muurvast, de kern kan tijdens het proces wijzigen. - Het proces is zo ontworpen dat het moet leiden tot een oplossing 	<p>Indien alle hiernaast genoemde eisen aanwezig zijn, is er sprake van procesmanagement.</p> <p>Aan de hand van deze kenmerken, zal het samenwerkingsproces van de betreffende actoren beoordeeld worden.</p>
<p>Samenwerking</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Er komt een eindproduct uit, waarover alle betrokken partijen tevreden zijn. - Er hebben zich geen grote knelpunten voorgedaan tijdens het samenwerkingsproces. 	<p>Indien beide karakteristieken aanwezig zijn, kan gesproken worden van een geslaagde samenwerking.</p>
<p>Punten van de samenwerking</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dit punt heeft bijgedragen aan de voortgaande interactie tussen de drie partijen'. 	<p>Indien een punt deze karakteristiek bevat, is er sprake van een sterk punt.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> - Dit punt heeft de samenwerking tussen de werkgroepleden bemoeilijkt. 	<p>Indien een punt deze karakteristiek heeft, is er sprake van een knelpunt.</p>
<p>Knelpunten</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gebeurtenissen, die de samenwerking moeilijker maken, maar die niet tot een combinatie van vertraging en gevaar voor de continuering van de samenwerking leiden. - Gebeurtenissen, die leiden tot een vertraging in het maken van een gezamenlijk beleidsplan en tot een situatie waarin de continuering van de samenwerking op het spel staat. 	<p>Indien er aan de eerste karakteristiek voldaan wordt, is er sprake van een klein knelpunt. Wordt er echter voldaan aan de tweede karakteristiek, dan kan het knelpunt als een groot knelpunt aangemerkt worden.</p>

Strategisch handelen	<ul style="list-style-type: none"> - Actor's probleemdefinitie - Gewenste oplossingsrichting - Gewenste bijdrage van de werkgroep om het probleem op te lossen - Verwachte bijdrage van de werkgroep - Gewenste bijdrage van henzelf - Gewenste samenstelling van de werkgroep - Organisatiecultuur - Gedragingen gedurende het proces 	<p>Aan de hand van deze kenmerken kunnen de handelingen van de actoren onderverdeeld worden in de onderstaande strategieën.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Go alone strategie. - Conflictuele strategie - Ontwijkingsstrategie - Coöperatieve strategie - Faciliterende strategie

Schema 2.3: Weergave conceptueel model.

Hieronder zullen de variabelen, karakteristieken en resultaten uit tabel 3 nader omschreven worden. In het volgende hoofdstuk zal uitgelegd worden welke technieken gehanteerd zullen worden om de karakteristieken te onderzoeken.

Type actor

Met actoren worden in dit onderzoek de organisaties of mensen bedoeld, die op een of andere manier betrokken zijn bij het alcoholprobleem onder de jeugd. Dit kan variëren van landelijke organisaties als het VWA, tot lokale actoren als de ouders of de jongeren zelf. De focus ligt in dit onderzoek op de actoren die deelnemen aan de werkgroep van de gemeente Dordrecht. Om het type actor te achterhalen, zullen de karakteristieken doelstelling, belangen, organisatiecultuur, de onderlinge contacten en de aanspreekpunten in het netwerk geanalyseerd worden.

Interdependentie

Om de interdependentie te meten moet gekeken worden welke actoren afhankelijk zijn en waar die afhankelijkheid uit bestaat. Zo kan helder worden gemaakt wat de posities van de actoren binnen het netwerk zijn en de verhoudingen ten opzichte van elkaar. Er zal onderlinge interactie bestaan zolang de actoren elkaar nodig hebben. De afhankelijkheid kan bestaan in de vorm van kennis, deskundigheid, bevoegdheden, geld, steun et cetera. Om de onderlinge interactie nader te onderzoeken, zal het verloop van de communicatie over en weer binnen het netwerk onder de loep genomen worden. Dit zal worden gemeten aan de hand van de frequentie van contact, maar ook op basis van de diepgang van deze

contacten. Tevens is belangrijk in het oog te houden wat het doel is van deze onderlinge interacties en of dit wordt bereikt. Hierbij zal ook in kaart gebracht worden of de werkgroeppartners slechts contact onderhouden met elkaar omtrent het betreffende onderwerp, te weten alcohol en jeugd, of dat ook voor andere onderwerpen naar elkaar gezocht wordt. Tot slot wordt nader bekeken of er macht wordt uitgeoefend in het betreffende netwerk, dit is een indicator van de aanwezigheid van onderlinge interactie en afhankelijkheid. Een kanttekening hierbij is, dat dit niet persé wederzijdse afhankelijkheid hoeft te zijn.

Knelpunten

Zoals reeds in deze paragraaf vermeld, wordt er in dit onderzoek een onderscheid gemaakt tussen kleine en grote knelpunten. Voor de precieze definities hiervan kunt u paragraaf 2.7.1 raadplegen. De belangrijkste methode om te bekijken of er zich knelpunten hebben voorgedaan en welke is door de observatie. Hiernaast zal ook de actoren gevraagd worden om knelpunten. Deze combinatie is waardevol, aangezien op deze manier de waarnemingen van de observator aangevuld worden met de waarnemingen van de actoren. De knelpunten die de actoren zeggen te hebben waargenomen zullen echter niet zomaar overgenomen worden. Er zal eerst bekeken worden of deze aspecten wel overeenkomen met de definitie van knelpunten, die in deze paragraaf reeds genoemd is. Hierna zal bekeken worden of deze knelpunten groot, of klein van aard zijn.

Percepties

De percepties van de actoren kunnen in beeld worden gebracht door middel van de volgende indicatoren. Allereerst dient hun kijk op het probleem helder gemaakt te worden. Hiernaast dient ook duidelijk geschept te worden aan wat voor oplossingsrichting zij denken. Verder dient inzicht verkregen te worden in wat zij van de samenwerking in de werkgroep willen bereiken en hoe ze hun eigen rol en die van de andere werkgroepleden zien in de samenwerking. Tot slot zal gevraagd worden naar de mening van de betreffende actor omtrent de samenstelling van de werkgroep. De percepties van de actoren bepalen in grote mate hun (strategische) gedrag. Daarom is het zeer belangrijk dit concept helder te hebben, zodat het concept strategisch gedrag makkelijker onderzocht en verklaard kan worden. Aangezien het niet zo hoeft te zijn dat de percepties die een actor aangeeft te hebben ook degene is die hij hanteert tijdens het proces, is het noodzakelijk gedurende het proces in het oog te houden of een actor zich gedragen heeft naar zijn verklaarde percepties.

Procesmanagement

De gemeente Dordrecht geeft zelf aan op het proces te willen sturen en niet zozeer op de inhoud. Of dit ook gebeurt en hoe dit gebeurt, kan onderzocht worden door te kijken of selectief partijen geactiveerd worden en of hun interacties gearrangeerd worden door de gemeente. Andere indicatoren voor een voldoende procesmanagement zijn het centraal stellen van het proces bij de sturing van het netwerk en de inhoud vooral aan de werkgroeppartners over te laten. Tot slot is het belangrijk in kaart te brengen of er een analyse van de betrokken groepen is gemaakt door de gemeente, of zij de betrokken actoren tracht te beïnvloeden en of de kern van het probleem niet te star is gemaakt. Starheid van de gehanteerde probleemdefinitie duidt immers op partijen die zich vooral bezig houden met de inhoud. Als de focus op het proces ligt, zal er dus ook niet sterk vasthouden worden aan één probleemdefinitie. Deze indicatoren kunnen bijdragen aan de oordeelsvorming omtrent het procesmanagement dat de gemeente Dordrecht naar eigen zeggen hanteert.

Geslaagde samenwerking

Om te bepalen of de samenwerking geslaagd is of niet, dient zowel naar de productkant als de proceskant gekeken te worden. Allereerst dient er een beleidsplan gemaakt te zijn, waar alle partijen tevreden mee zijn. Er zal daarom aan de actoren gevraagd worden of ze tevreden zijn met het uiteindelijke conceptplan. Om te beoordelen of de proceskant van de samenwerking goed verlopen is, zal gekeken worden naar welke sterke punten en knelpunten zich hebben voorgedaan tijdens de samenwerking. Indien er geen sprake is geweest van grote knelpunten en er sterke punten aan te wijzen zijn in de samenwerking kan deze samenwerking qua proceskant als geslaagd worden beschouwd. Informatie over knelpunten en sterke punten zal vooral gehaald worden uit de observaties.

Sterke punten

Net als bij de knelpunten, zal het belangrijkste middel om de sterke punten te vinden, de observatie zijn. Dit zal aangevuld worden met gegevens die komen uit de interviews. Bij ieder aspect zal bekeken worden of het daadwerkelijk tot een voortgaande interactie tussen de partijen heeft geleid.

Strategisch handelen

Om in beeld te krijgen of de werkgroeppartners strategisch handelen en in hoeverre zij dit doen, dienen de aspecten onderzocht te worden die bij de perceptie ook onderzocht worden. De perceptie bepaalt immers in grote mate het gedrag van een actor. Zo zal er naar de volgende indicatoren gekeken worden. Allereerst zal de werkgroeppartners naar hun probleemdefinitie en beste oplossing gevraagd worden. Hierna zal de vraag gesteld worden

wat zij willen bereiken met de samenwerking. Tevens is gevraagd of zij denken dat hun bijdrage belangrijk is en of er naar hen geluisterd is gedurende de samenwerking. Hierna is naar hun gedrag gekeken en hoe dit aan de hand van de geschetste doelen en belangen verklaard kan worden. Tot slot is gedurende het proces geobserveerd hoe de actoren zich gedragen en hoe dit te rijmen is met hun aangegeven probleemdefinitie, aangegeven oplossingsrichting, belangen, doeleinden en verder gemaakte opmerkingen van de betreffende actor. Hiernaast dient ook naar de cultuur van een organisatie gekeken te worden, dit bepaalt ook in grote mate het gedrag van een actor. Op basis van deze bevindingen kan bekeken worden welke van de 5 verschillende strategieën de actor hanteert. Deze strategieën zijn de go alone strategie, de conflictueuze strategie, de ontwijkingsstrategie, de coöperatieve strategie en de faciliterende strategie. De variabele strategisch handelen wordt geacht invloed te hebben op de variabele samenwerking. Zo zal een coöperatieve strategie eerder bijdragen aan een geslaagde samenwerking dan een conflictueuze strategie.

2.8 Samenvatting

In dit onderzoek, wordt het theoretisch kader van deze scriptie behandeld. De netwerkbenadering neemt een centrale plaats in. Deze benadering richt zich op de posities van, de gedragingen van en de relaties tussen de actoren die zich in een netwerk bevinden. De keuze voor deze benadering komt voort uit de wens om niet alleen de gedragingen van één actor onder de loep te nemen, maar die van meerdere. Tevens wordt in de netwerkbenadering aandacht geschonken aan de interactie tussen de actoren, wat zorgt voor waardevolle informatie omtrent de samenwerking tussen actoren. Aangezien de samenwerking centraal staat in de onderzoeksvraag, is de netwerkbenadering zeer geschikt om in deze casus te hanteren. De definitie die in dit onderzoek gehanteerd wordt voor het begrip netwerk is de volgende: 'Min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom specifieke thema's en/of clusters van middelen' (Klijn et al uit: Edwards et al 2000, p.39).

Naast de netwerkbenadering zal ook aandacht gegeven worden aan het procesmanagement. Procesmanagement is het managen door middel van het selectief activeren van partijen en het arrangeren van hun interacties (Klijn et al, 1992). De theorie in dit hoofdstuk is beschreven aan de hand van de belangrijkste begrippen van de netwerkbenadering en de procesbenadering. De behandelde begrippen zijn 'actoren', interdependentie, onderlinge interactie, strategie, perceptie, netwerkmanagement en procesmanagement. Om te kunnen beoordelen in hoeverre het samenwerkingsproces geslaagd is, zullen sterke punten en knelpunten van de samenwerking genoemd worden.

Een samenwerking is geslaagd wanneer er een eindproduct is in de vorm van een beleidsplan waar alle drie de actoren tevreden over zijn en er in het samenwerkingsproces sterke punten aan te wijzen zijn, maar geen grote knelpunten. 'Samenwerking is in de dit onderzoek een afhankelijke variabele. De invloed van de variabelen 'type actor, interdependentie, perceptie, strategisch handelen en management op de variabele samenwerking wordt hier onderzocht. De belangrijkste begrippen uit het theoretisch kader worden in schema 2.3 geconceptualiseerd. Tot slot wordt in paragraaf 2.7 beschreven hoe de waarden van de variabelen gemeten zullen worden.

Hoofdstuk 3 – Methodologische verantwoording

3.1 Inleiding

Volgens Babbie (2007, p.4), dient een wetenschappelijke aanname op 2 pijlers te rusten. Dit zijn de pijlers logica en observatie. De aanname moet logica kennen en mag niet tegenstrijdig te zijn met een observatie. Indien een aanname voldoet aan de twee criteria, wordt deze in het algemeen geaccepteerd door de wetenschap. Ook in dit onderzoek zal gestreefd worden naar aannames die zowel logica vertonen als bekrachtiging tijdens observatie. Deze manier van onderzoeken wordt deductief genoemd (Babbie, 2007, p23). Eerst wordt een theorie beschreven, vervolgens wordt deze getoetst in de praktijk. De theorie die in het vorige hoofdstuk beschreven is, is de logica. De observaties zullen in hoofdstuk 4 aan de orde komen.

In het vorige hoofdstuk is zijn de theorieën beschreven die gehanteerd zullen worden in dit onderzoek. In dit hoofdstuk zal de 'hoe' vraag centraal staan. Hoe zal het onderzoek vorm worden gegeven en hoe zal relevante informatie verkregen worden? Het onderzoekstype, de onderzoeksmethode (design) en de onderzoeksinstrumenten (technieken) zullen hier aan de orde komen.

3.2 Onderzoekstype

Zoals reeds in hoofdstuk één te lezen is, is dit onderzoek evaluerend van aard. Zoals in hoofdstuk 2 reeds vermeld is, kan een evaluatie betrekking hebben op zowel een proces als op een product. In dit onderzoek zal puur naar het proces van de samenwerking gekeken worden. Wanneer er gekozen wordt tussen het proces of op het product, kan dieper ingegaan worden op één van deze twee. In deze casus wordt het belangrijker bevonden om het proces te onderzoeken, dan het product.

Allereerst geeft de gemeente Dordrecht aan, dat zij tijdens deze samenwerking op het proces wil sturen, zij acht deze managementstijl in deze casus zeer gepast (gesprekken met Maatschappelijke Ontwikkeling tijdens observatie). Om te bekijken of er wel daadwerkelijk op het proces gestuurd wordt, dient het proces nader onderzocht te worden. Ten tweede, is na de observatieperiode van 3 maanden alleen sprake van een concept beleidsplan. Omdat dit plan hoogstwaarschijnlijk nog onderhevig is aan verandering voordat het geïmplementeerd wordt, is het waardevoller om het uiteindelijke beleidsplan te onderzoeken. Verder is het feit dat er gedurende 3 maanden, vanaf het begin van de samenwerking tot en met de

presentatie van het concept beleidsplan, bij iedere bijeenkomst tussen de partners geobserveerd is, een groot voordeel. Het proces van de opstart van het project tot en met de afbouw is meegemaakt. Dit biedt een goede kans om het samenwerkingsproces grondig te onderzoeken. Tot slot hebben zich veel interessante wendingen zich voorgedaan tijdens de samenwerking, wat de samenwerking in de werkgroep zeer boeiend maakt.

Het enige wat in dit onderzoek onderzocht wordt qua product, is of de samenwerkende partijen tevreden zijn met het uiteindelijke beleidsplan. Dit wordt in dit onderzoek namelijk als voorwaarde gezien voordat een samenwerking als geslaagd kan worden beschouwd. Hiervoor zal het beleidsplan in het algemeen worden gezien en zal niet ingegaan worden gegaan op de precieze inhoud van het plan. Voor meer informatie hieromtrent kan hoofdstuk 2 paragraaf 2.7.1 geraadpleegd worden.

In dit onderzoek zal een beschrijving gegeven worden van het proces van het creëren van een alcoholbeleid, de rol van de actoren hierin en de bestaande plannen hieromtrent. Vervolgens zal verklaard worden waarom het proces loopt zoals het loopt en wat de sterke punten en knelpunten zijn van de samenwerking. Tot slot zullen aan de hand van deze informatie aanbevelingen gedaan worden omtrent hoe dit samenwerkingsproces of samenwerkingsprocessen in de toekomst verbeterd kunnen worden. Door middel van het vergaren van deze informatie, dient de gemeente Dordrecht beter inzicht te verkrijgen in de samenwerking'. Zodoende wordt getracht, indien van toepassing, de gemeente te wijzen op zowel de positieve als negatieve punten van de samenwerking in het netwerk, alsmede advies te geven om de negatieve punten te bewerken en de sterke punten te behouden.

3.3 Onderzoeksmethode

Er zal vooral gebruik gemaakt worden van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Zo zal er gebruik worden gemaakt van kwalitatief veldonderzoek. Zo wordt de werkgroep geobserveerd en kan op deze manier het gehele proces van dichtbij gevolgd worden. Een aantal redenen om in dit onderzoek voor kwalitatief veldonderzoek te kiezen zijn de volgende. Allereerst kunnen onderzoekers een dieper en completer begrip voor het sociale fenomeen ontwikkelen door zich direct bezig te houden met het sociale fenomeen wat subject is van de studie en dit zo volledig mogelijk te observeren (Babbie, 2007, p.286). Tevens is veldonderzoek zeer geschikt om een sociaal proces over lange termijn te onderzoeken. De veldonderzoeker heeft de kans om in een positie komen waarin hij alle strubbelingen en beter kan plaatsen dan wanneer het achteraf wordt onderzocht (Babbie, 2007, p.287).

Er is gebruikt gemaakt van 'participant observation' (Babbie, 2007, p.289). Naast het observeren van het samenwerkingsproces worden er ook ondersteunende taken verricht voor de beleidsmedewerker van de gemeente Dordrecht afdeling MO. Het is van belang dat de onderzoeker de andere participanten laat geloven dat zij een van hun is, dat zij een volwaardig participant is. Door deze participatie dreigt het gevaar van dat de situatie vooral van de gemeentes kant gezien zal worden. Tevens dreigt het gevaar, dat de onderzoeker zodanig verstrikt raakt in deze samenwerking, dat hij de grote lijnen uit het oog verliest en niet langer het samenwerkingsproces van een afstand kan bekijken. Het participeren in een samenwerking die tegelijkertijd onderzocht wordt, brengt dus gevaren met zich mee. Het onderkennen van het gevaar van de neiging tot partijdigheid is een belangrijke stap in de richting van voorkoming van partijdigheid. Het gevaar van teveel opgaan in de samenwerking kan ook deels opgevangen worden door bewust te zijn van dit gevaar en erop te letten niet in deze valkuilen te stappen.

Er komt bij het spelen van een rol van de participerende observator wel een ethische vraag boven drijven. Namelijk, is het ethisch wel verantwoord dat de onderzoeker de personen die bestudeerd worden misleidt in de hoop dat ze zichzelf zullen zijn en zich open stellen voor je zoals ze bij een onderzoeker misschien niet zullen doen (Babbie, 2007, p. 290). En wegen de voordelen van zo'n aanpak op tegen de zulke misleidingen? De reden dat deze misleiding toch vaak gebruikt wordt ligt in het geloof dat de data betrouwbaarder zal zijn, meer valide en dat de participanten zich meer gedragen als ze zich altijd gedragen en eerlijk dan wanneer ze weten dat er een onderzoeker in het midden is. Het geforceerde gedrag van de personen die onderwerp zijn van het onderzoek, als reactie op het feit dat ze bestudeerd worden, wordt het probleem van reactiviteit genoemd (Babbie, 2007, p.290).

In dit onderzoek is een soort compromis gemaakt tussen het probleem van reactiviteit en het ethisch dilemma door de participanten een deel van de waarheid te vertellen. Er is verteld, dat er een scriptie geschreven zou gaan worden over het onderwerp alcohol en jeugd. Op deze manier wisten de participanten wel met wie ze te maken hadden en waarvoor het materiaal gebruikt zou worden. Echter is niet verteld aan de werkgroepleden, wat het specifieke onderwerp zal worden van de scriptie en waar op gelet zal worden. De participanten waren niet op de hoogte dat het onderzoek vooral over het proces zou gaan en dus ook over hun eigen rol en positie hierin.

Er bestaan verschillende benaderingen van het doen van veldonderzoek. Enkele hiervan zijn de grounded theory, institutionele ethnografie en case study (Robson, 2002, p.165). Voor dit onderzoek is gekozen voor een case study. Een case study kan omschreven worden als een

diepte onderzoek van een enkele instantie of een sociaal fenomeen, zoals een dorp, een familie, of een jeugdbende. De belangrijkste redenen voor de keuze van een case study zijn de volgende. Allereerst is het een deductieve methode, wat in het kader van de scriptie vereisten ook gewenst is. Er dient een theorie getoetst te worden aan de praktijk. Een andere reden is, dat het een diepte onderzoek betreft naar een sociaal fenomeen. Juist deze diepgang en de focus op een bepaald fenomeen is gewenst bij de casus van Dordrecht. Om het samenwerkingsproces beter te laten verlopen is het belangrijk om dit het middelpunt van het onderzoek te maken. Een case study kan zowel ingezet worden voor beschrijvende studies als voor verklarende studies (Babbie, 2007, p.298). Ook dit komt overeen met de wens om dit onderzoek zowel beschrijvend als verklarend te laten zijn.

3.4 Onderzoekstechnieken

Nu het onderzoekstype en de onderzoeksmethode beschreven zijn, rijst de vraag hoe dit onderzoek gehouden wordt. Simpel gezegd, welke technieken zullen er gebruikt worden om tot de gewenste informatie te komen.

De fases van het onderzoek zijn vanaf het begin min of meer door elkaar heen gelopen. Aangezien reeds bij het begin van de stage meegelopen werd met het gehele proces omtrent het opzetten van een lokaal alcoholbeleid, is de observatie toen begonnen. Tegelijk met het begin van de case study, is begonnen met de literatuurstudie. Deze literatuurstudie bestond uit het lezen van naslagwerken die verschillende theorieën beschrijven en het lezen van beleidsstukken en andere stukken die relevant zijn voor het maken van een gezamenlijk alcoholbeleid voor Dordtse jongeren. Bij deze relevante beleidsstukken en ander soortige relevante stukken kan gedacht worden aan stukken die de basis vormen van het toekomstige alcoholbeleid van Dordrecht, zoals de handleiding Lokaal Alcoholbeleid (2007) maar ook aan stukken met het thema alcohol en jeugd. In de handleiding 'Lokaal alcoholbeleid' is als het ware een grof geschetste handleiding gegeven voor de gemeenten om een alcoholbeleid te maken. Voor meer informatie omtrent dit beleidsstuk, kunt u hoofdstuk 4 raadplegen. Op deze manier is het onderwerp, dat onderzocht zal worden, meer eigen gemaakt, de kennis is verruimd.

Vervolgens zijn er vrij snel gesprekken aangegaan met de potentiële werkgroeppartners. Deze gesprekken zijn niet gehouden in het kader van dit onderzoek, maar hebben zeker informatie opgeleverd die ook in dit onderzoek gebruikt kan worden. Deze gesprekken hadden het karakter van een interview, waarbij open vragen werden gesteld. Doel van deze gesprekken was het nadenken van hun eigen rol in het geheel, zonder hen woorden in de

mond te leggen. Hiernaast is gedurende de stageperiode van 3 maanden voortdurend het proces geobserveerd en de gedragingen van de actoren. Tevens is gebruik gemaakt van het houden van interviews. Er is gekozen om de interviews vrij aan het einde van dit onderzoek te houden, zodat de actoren zelf wat dieper in het hele proces zaten en wat meer informatie hadden om hun mening op te baseren. Er zal bij de interviews gebruik worden gemaakt van open vragen. Deze vragen zullen gericht zijn op het verkrijgen van een beeld van de karakteristieken de variabelen. Indien afdoende informatie is afgegeven door de ondervraagde kan, door middel van het samenvoegen van deze informatie, de informatie verkregen door het observeren tijdens het proces, en de informatie verkregen door het lezen van de beleidsstukken een beeld worden gevormd van de concepten genoemd in hoofdstuk 2. Alle variabelen zullen op deze manier gemeten worden. Een voorbeeld van een interviewvraag om achter het type actor te komen is: *Wat wilt u bereiken met de samenwerking in de werkgroep?*

Dit soort vragen kunnen bijdragen aan het verkrijgen van inzicht in de doelen, alsmede de belangen van de respondent. Als er uit het antwoord van de respondent iets anders komt, dan op basis van de observatie verwacht mag worden, is nader onderzoek vereist.

3.5 Afbakening onderzoek

Er zijn veel actoren betrokken bij het alcoholgebruik van de jeugd. Zo zijn er veel actoren die directe of indirecte invloed hebben op het drankgebruik van jongeren. In de bijlage V is een visuele weergave te vinden waar alle actoren op te zien zijn. In dit onderzoek wordt een beperking gemaakt aan het aantal actoren dat betrokken zal worden in dit onderzoek. De groep actoren die onderzocht zullen worden zijn de leden van de werkgroep, die Dordrecht heeft samengesteld. Hier is voor gekozen, om meerdere redenen. Allereerst omdat tussen deze actoren reeds in deze fase van het beleidsproces een samenwerking bestaat. Hiernaast is deze groep klein en daardoor overzichtelijk en zijn dit de spelers die het beleidsplan gaan schrijven die ervoor moet zorgen dat het alcoholgebruik van de jongeren van de regio Zuid-Holland Zuid teruggedrongen wordt. Tot slot biedt het feit dat de observatie bijna gelijktijdig opgestart is als de werkgroep een voordeel. Zo is het mogelijk geweest het proces van het begin af aan mee te maken en een gegrond oordeel te vellen over hoe het proces is opgepakt. Er is dus voor gekozen om maar een deel (de werkgroep) van het totale netwerk als onderzoeksobject te nemen. Tevens zijn van de gehanteerde theorieën enkele onderdelen gebruikt, en zijn de theorieën niet in hun geheel beschreven. Dit, aangezien alleen de belangrijkste aspecten die het beste toepasbaar zijn in de onderzoekscasus, uit de theorie gekozen zijn.

In hoofdstuk 1 is aangegeven wat er in dit onderzoek met de 'alcoholproblematiek onder jongeren' of het alcoholmisbruik verstaan wordt, namelijk jongeren die teveel drinken en jongeren die op een te jonge leeftijd beginnen met drinken (hoofdlijnenbrief alcoholbeleid, VWS, 2007). Aan wat onder 'teveel', 'te jonge leeftijd' en 'misbruik' wordt verstaan, zal in dit onderzoek geen aandacht worden gegeven. Dit, aangezien het onderzoek gaat over het samenwerkingsproces van de werkgroep die dit probleem moet aanpakken en wat de alcoholproblematiek precies inhoudt hierbij niet van belang is.

Verder dient nog vermeld te worden, dat met de term 'jongere' of 'jeugd', de definitie van de gemeente Dordrecht afdeling MO wordt aangehouden. Zij verstaan onder jongere ieder persoon in een leeftijd van – 9 maanden (foetus) tot 23 jaar (Meerjarenplan Gezondheid 2008-2010). Er is gekozen om de definitie van Dordrecht aan te houden, aangezien dit ook in het concept beleidsplan wordt gebruikt. De werkgroep die gedurende het samenwerkingsproces gevolgd zal worden, zal in deze scriptie aangeduid worden met werkgroep 'Verzuip jij je toekomst'. De werkgroep is genoemd naar de titel van het concept beleidsplan. Indien er gepraat wordt over het overleg dat uiteindelijk uit de drie actoren GGD, Veiligheidsmaatschappij en Dordrecht, afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling bestaat, wordt over het driekoppig overleg gesproken.

Tot slot zullen voor enkele namen afkortingen gehanteerd worden: De afdeling Maatschappelijke ontwikkeling van de gemeente Dordrecht wordt verder in dit stuk aangeduid met MO, de afdeling Openbare Orde en Veiligheid met OOV, de Veiligheidsmaatschappij met VS en de Gemeentelijke Gezondheidsdienst met GGD. In dit onderzoek zal, indien het over de medewerkers gaat van organisaties die een actor zijn in het netwerk, zoals de VS, de GGD, MO, OOV, de politie, en sport, de medewerker niet bij de naam genoemd worden, maar bij de naam van de organisatie. Ook de acties van de personen zullen worden aangezien als acties van de organisaties. Hier is voor gekozen uit duidelijkheidsoverwegingen. Tevens is het niet nodig om de namen van de medewerkers te noemen, aangezien per actor, toch maar steeds één persoon betrokken is geweest bij het samenwerkingsproces.

3.6 Samenvatting

In dit methodologische hoofdstuk staat de 'hoe' vraag centraal. Hoe zal het onderzoek vorm worden gegeven en hoe zal relevante informatie verkregen worden? Deze scriptie is evaluatie van het samenwerkingsproces van de werkgroep. De samenwerking zal beschreven worden waarna gedragingen, posities en relaties in dit samenwerkingsverband

geanalyseerd zullen worden. De onderzoeksmethode die in dit stuk gehanteerd wordt is kwalitatief. Er zal een participerende observatie toegepast worden. Het ethische dilemma of het wel eerlijk is om als onderzoeker te participeren in een samenwerking en de overige participanten niet te vertellen dat hun samenwerking onder de loep genomen wordt, is gedeeltelijk opgevangen door de participanten een deel van de waarheid te vertellen. Zo wordt verteld, dat er een scriptie zal worden geschreven omtrent het thema alcohol en jeugd, maar wat de precieze focus hiervan is wordt niet gezegd. De gekozen benadering van het kwalitatieve veldonderzoek is de case study. Redenen hiervoor zijn dat het een deductieve methode is en dat het een diepte onderzoek betreft naar een sociaal fenomeen. Deze diepgang en de focus op een bepaald fenomeen, bieden de kans om het samenwerkingsproces in de werkgroep grondig te onderzoeken. Tot slot kan een casestudy ingezet worden voor zowel beschrijvende als verklarende onderzoeken. Aangezien dit onderzoek een evaluatie betreft, waarin aandacht gegeven wordt aan de beschrijving van het proces, maar ook aan verklaringen voor de gedragingen van de actoren, sluit dit mooi bij de mogelijkheden van een case study aan. De technieken die in dit onderzoek gehanteerd worden om informatie te verzamelen zijn observatie, literatuuronderzoek en interviews. Verder staat in dit hoofdstuk beschreven, dat het onderzoeksobject de werkgroep bestaande uit de VS, de GGD, MO, OOV, afdeling sport en politie is. Onder jongeren worden in deze scriptie 'personen in een leeftijd van – 9 maanden (foetus) tot 23 jaar' verstaan (Meerjarenplan Gezondheid, 2008-2010) en voor de namen van de werkgroepleden zullen afkortingen gebruikt worden. Deze afkortingen zijn terug te vinden in paragraaf 3.5.

Hoofdstuk 4 – Context alcoholbeleid Dordrecht

4.1 Inleiding

Alvorens een beschrijving te maken van het verloop van het samenwerkingsproces van de werkgroep en het gedrag van de actoren, zal een beschrijving van de context waarin Dordrecht heeft besloten een werkgroep in te stellen, gemaakt worden. Deze beschrijving van de context dient voor een vollediger beeldvorming van de problematiek en het verloop van het samenwerkingsproces te zorgen, dat in het volgende hoofdstuk aan de orde zal komen. Tevens zullen de actoren beschreven worden, die deel hebben genomen aan de werkgroep.

4.2 Nationale ontwikkelingen

Zoals in hoofdstuk 1 van dit onderzoek reeds uiteengezet is, neemt het alcoholgebruik onder de jeugd steeds extremere vormen aan en heeft de maatschappij en politiek steeds meer aandacht voor dit probleem. Op nationaal niveau hebben zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan op het terrein van alcoholgebruik preventie. Zo heeft in oktober 2006 het ministerie van VWS een preventienota uitgebracht 'kiezen voor gezond leven', waarin schadelijk alcoholgebruik een van de vijf landelijke prioriteiten innam op het gebied van collectieve preventie. Het doel van dit beleid is alcoholgebruik onder de 16 jaar te voorkomen en schadelijk en overmatig alcoholgebruik van (jong) volwassenen krachtig te bestrijden en het aantal probleemdrinkers te verminderen (Handleiding lokaal alcoholbeleid, november 2007).

De Voedsel en Waren Autoriteit kreeg van het ministerie van VWS de opdracht om een handleiding alcoholpreventie te ontwikkelen met daarin advies omtrent het opzetten hiervan voor gemeenten. De VWA is van mening, dat indien men daadwerkelijk resultaat wil boeken, regels stellen, het toezicht houden daarop en een effectieve handhaving onmisbaar zijn.

Handleiding lokaal alcoholbeleid

Deze handleiding alcoholpreventie dienen de lokale besturen te hanteren bij het ontwikkelen van hun alcoholbeleid. Kernpunten in deze handleiding zijn een integrale aanpak, een regierol voor de gemeente en het stellen van het beleid op vier pijlers: Een effectief alcoholbeleid stoelt op de pijlers publiek draagvlak, regelgeving, handhaving en vroegsignalering. Aangeraden wordt dus ook dit te doen in het lokale beleid. Hiernaast wordt met klem een integrale aanpak aangeraden. Er zijn verscheidene belangen belangen gediend, er zijn verschillende gemeentelijk afdelingen bij betrokken, maar ook veel

verschillende externe organisaties. Het beleid blijft uiteindelijk de verantwoordelijkheid van het hele college van burgemeester en wethouders. Tot slot wordt aangegeven, dat er voor de gemeente vooral een regierol weggelegd is bij het ontwikkelen van een lokaal alcoholbeleid. Bij de uitvoering van het beleid is de inbreng van politie, VWA, GGD, verslavingszorg, jongerenwerk, sportverenigingen, horeca, detailhandel, onderwijs en het eigen ambtelijk apparaat onmisbaar (handleiding lokaal alcoholbeleid, 2007, p.7)

Hoofdpijnenbrief alcohol

Een belangrijk streefpunt van het ministerie van VWS is het beperken van schadelijk alcoholgebruik. Hierbij is er speciale aandacht voor jongeren en probleemdrinkers. In november 2007 bracht het ministerie van VWS, ongeveer tegelijkertijd met de handleiding van de VWA, een Hoofdpijnenbrief Alcoholbeleid uit. Hierin zijn de plannen van het huidige kabinet terug te vinden omtrent het bestrijden van de alcoholproblematiek (www.minvws.nl/dossiers/alcohol).

Belangrijke punten uit deze hoofdpijnenbrief zijn de volgende. Allereerst wordt een instrumentenmix geacht effectiever te werken dan losse instrumenten. Een ander belangrijk punt van deze handleiding is, dat gemeenten extra handvatten geboden worden om de alcoholproblematiek aan te pakken. Dit, omdat het kabinet van mening is dat per gemeente de problemen differentiëren en per gemeente een andere aanpak vereist is. Tot slot worden een aantal voorbeeldmaatregelen genoemd die de gemeenten kunnen besluiten in te voeren en worden maatregelen genoemd die op nationaal niveau genomen zullen worden om de alcoholproblematiek het hoofd te bieden (hoofdpijnenbrief alcoholbeleid, 2007).

4.3 Regionale ontwikkelingen

Naast de gemeenten hebben ook regionale organen de opdracht gekregen van de rijksoverheid om het alcoholprobleem te bestrijden, zo ook de GGD Zuid-Holland Zuid en de Veiligheidssociëteit. De precieze opdracht van de beide organen zullen hier beschreven worden, aangezien dit een redder kan zijn voor een bepaalde gedraging in het samenwerkingsproces, dat in het volgende hoofdstuk behandeld zal worden.

De Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD)

In Nederland hebben alle gemeenten de taak de gezondheid van hun burgers te beschermen, bewaken en te bevorderen. Voor het uitvoeren van deze taak hebben de gemeenten een GGD. Meestal hebben meerdere gemeenten dezelfde GGD. GGD ZHZ staat voor Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zuid-Holland Zuid. GGD ZHZ werkt voor 14

gemeenten, te weten de Drechtsteden en de overige gemeenten in de Alblasserwaard (Zederik, Giessenlanden, Graafstroom, Hardinxveld-Giessendam, Liesveld, Nieuw Lekkerland en Leerdam). Anno 2006 omvat de GGD ZHZ de drie afdelingen Algemene Gezondheidszorg Jeugdgezondheidszorg en Gezondheidsbevordering en tot slot Beleid en Onderzoek (jaarverslag 2007 GGD ZHZ, p.10). De GGD's in Nederland hebben een aantal uniforme taken, die zij verplicht op zich moeten nemen. Enkele van deze taken zijn de volgende (www.ggd.nl):

- Sociaal-medische advisering
- Bevolkingsonderzoeken
- Epidemiologie
- Gezondheidsvoorlichting
- Openbare geestelijke gezondheidszorg
- Jeugdgezondheidszorg

Opdracht GGD

Naast deze uniforme taken heeft iedere GGD regionaal of lokaal specifieke taken. Bij de GGD ZHZ is één daarvan het terugdringen van het alcoholgebruik onder jongeren. De GGD heeft de alcoholproblematiek in de regio geconstateerd en heeft de gemeenten aan geraden hiertegen actie te ondernemen. De gemeenten in de volksgezondheidsregio Zuid-Holland Zuid hebben beleid geformuleerd voor het gemeenschappelijke gezondheidsbeleid, waaronder het thema alcoholgebruik onder jongeren valt. Zij hebben de GGD de taak gegeven het alcoholbeleid regionaal vorm te geven en zorg te dragen voor de uitvoering (interview GGD 30 mei 2008). De uitvoering van het regionale beleid is aan de GGD Zuid-Holland Zuid overgedragen. GGD Zuid-Holland Zuid zal in het uitvoeringsprogramma voor alcohol een basispakket uitwerken met de volgende elementen (www.ggdzhh.nl): Kennis verhogen door voorlichting en bewustwording en de sociale omgeving versterken door vroegsignalering en advies.

De Veiligheidsmaatschappij

De Veiligheidsmaatschappij Zuid-Holland Zuid is een regionaal platform veiligheid, dat is ontstaan op het initiatief van het Regionaal College. De Veiligheidsmaatschappij zal in dit stuk voortaan afgekort worden met 'de VS'. Gemeenten die onder deze maatschappij vallen zijn naast de zeven Drechtsteden, Cromstrijen, Giessenlanden, Graafstroom, Hardinxveld-Giessendam, Korendijk, Leerdam, Liesveld, Nieuw-Lekkerland, Oud-Beijerland, Strijen, Gorinchem en Zederik. In totaal beslaat de VS dus de gebieden Drechtsteden, Alblasserwaard en

Hoeksche Waard. De VS wordt onder andere gevormd door de burgemeesters van de betreffende regio, de hoofdofficier van justitie, het management van de politie, de regionaal commandant brandweer, de regionaal geneeskundig functionaris en prominenten uit het maatschappelijk middenveld, zoals bedrijfsleven, onderwijs, horeca et cetera. Dit is afhankelijk van het besproken onderwerp.

De VS wordt voorgezeten door de burgemeester van de gemeente Zederik en wordt ondersteund door een programmabureau. De taken van dit programmabureau zijn:

Het verzorgen van het secretariaat en het organiseren van de bijeenkomsten van de sociëteit.

- Het beschikbaar stellen van landelijke best practices
- Ondersteunen en stimuleren en faciliteren van de werkgroepen.
- Het inrichten en up-to-date houden van een virtuele veiligheidsmarkt (de website).
- Het 1 x per 2 jaar organiseren van een veiligheidsmarkt.
- Communicatie richting burgers.
- Controle op implementatie van ontwikkelde projecten.

Uit de voorgaande informatie wordt duidelijk dat de sociëteit zowel een 'doe' als een 'leerfunctie' heeft. Beide functies dienen de partners in veiligheid enthousiast te maken om lokale veiligheidsproblemen integraal aan te pakken, waarbij de regierol van de gemeente voorop staat (www.veiligheidssociëteit-zhz.nl).

Opdracht Veiligheidssociëteit

Uit het interview blijkt, dat de VS van de burgemeesters, wethouders volksgezondheid en de top van de (regionale) politie en van het (regionaal) openbaar ministerie officieel op 19 maart 2007 de opdracht heeft gekregen om een regionaal programma te maken voor alcoholontmoediging onder de jeugd. Voor de VS is dit vervolg op de eerder opgestelde startnotitie 'Alcoholontmoediging onder jongeren in de regio ZHZ

Politie

De taken van de politie en de kernopdracht staan omschreven in de politiewet uit 1993. De kernopdracht luidt: 'De politie heeft tot taak om in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijk handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven'. Kerntaken van de politie zijn:

- Opsporing van strafbare feiten
- Handhaving van de openbare orde
- Noodhulpverlening

De politie heeft zelf geen opdracht gekregen om de alcoholproblematiek onder de jeugd aan te pakken. Zo zoekt zij niet actief naar jongeren die door alcoholgebruik overlast veroorzaken. De jongeren worden aangesproken of opgepakt omdat zij overlast veroorzaken, of strafbare delicten plegen. Hierbij is de oorzaak van dit gedrag niet belangrijk. Als ze doorhebben dat een jongere een alcoholprobleem heeft, wordt dit wel doorgegeven aan het jeugdpreventieteam (JPT). Dit team bekijkt dan of er vervolgacties ingezet worden om de jongere te helpen en zoja, welke acties (interview politie).

4.4 Lokale ontwikkelingen

Naast de regionale partijen, is ook een lokale partij betrokken bij het maken van beleidsplan om het alcoholgebruik onder jongeren tegen te gaan. Deze lokale partij is de gemeente Dordrecht. In deze paragraaf zal dieper op de lokale ontwikkelingen ingegaan worden, die ertoe hebben geleid, dat de gemeente is gestart met de aanpak van alcoholmisbruikende jongeren.

Gemeente Dordrecht

Ook in de gemeente Dordrecht kampt men met het probleem van alcoholmisbruik door hun jeugdige inwoners. Uit cijfers van de gezondheidsmonitor van de GGD uit 2006, waarin allerlei vragen over gezondheid aan de orde komen, blijkt dat in de regio Zuid-Holland Zuid, waar Dordrecht onder valt, bijna 60% van de kinderen op 15-jarige leeftijd wel eens alcohol heeft gedronken. Van de 12-jarigen in de regio Zuid-Holland Zuid heeft 38% wel eens alcohol gedronken en van de 15-jarigen 55%. In tabel 1 is het percentage alcoholgebruikers tussen de 12 en 15 jaar in de regio Zuid-Holland Zuid te zien.

Leeftijd	Nog nooit gedronken	Alleen malt gedronken	Wel eens alcohol gedronken
12	56%	7%	38%
13	45%	6%	49%
14	40%	5%	55%
15	36%	5%	58%

Tabel 3.1: Drankgedrag onder jongeren van 12 t/m 15 jaar oud (Gezondheidsmonitor 2006 GGD Zuid-Holland Zuid)

Verder kan van de mannen in de regio Zuid-Holland Zuid tussen de 19- en 34- jaar gesteld worden dat ongeveer 27% excessief alcohol drinkt. Onder excessief drinken wordt 4-5 glazen per dag op 3-4 dagen per week verstaan (p.87). Tevens kan opgemaakt worden uit

gegevens van de Jongerenmonitor 2003, dat 43% van de 12- tot 17-jarigen in Dordrecht wel eens alcohol gebruikt. Bij de 18- tot 22-jarigen is dat 78%.

Motie gemeenteraad Dordrecht

Door de toenemende aandacht voor het alcoholgebruik onder jongeren en de schrikbarende cijfers die bekend werden in de gezondheidsmonitor heeft de gemeenteraad van Dordrecht in november 2006 een motie ingediend. In deze motie wordt het college opgeroepen om een aanpak te ontwikkelen voor het terugdringen van het percentage jeugdige zware drinkers discussienotitie (Aanpak tegengaan alcoholgebruik jongeren Beleidsnota 2007/455 Groslijst Adviescommissie 24 april 2007). Onder zware drinkers wordt het minstens eenmaal per week 6 of meer glazen alcohol per dag nuttigen verstaan (www.cbs.nl). Tevens wil de raad, dat het aanpakken van de alcoholproblematiek van jongeren als apart streefpunt wordt genoemd in het meerjarenplan gezondheid. Tot dan toe is het alleen genoemd als onderdeel van een streefpunt.

Het college geeft op haar beurt de afdeling maatschappelijke ontwikkeling de opdracht een aanpak voor het alcoholprobleem onder de jeugd op te stellen, die tevens in het meerjarenplan gezondheid verwerkt dient te worden.

Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling

De afdeling maatschappelijke ontwikkeling (MO) heeft de opdracht gekregen van het college om het alcoholprobleem onder de jeugd aan te pakken. De afdeling MO houdt zich bezig met de maatschappelijke ontwikkeling van de stad Dordrecht en haar inwoners. Een belangrijk onderdeel hiervan is het thema 'gezondheid'. De opdracht om een alcoholbeleid te maken voor de jongeren in Dordrecht, is door het afdelingshoofd van MO bij de ambtenaar neergelegd die verantwoordelijk is voor het Dordtse gezondheidsbeleid. Als verderop in dit onderzoek gepraat wordt over de afdeling MO, of gewoon MO, zal deze ambtenaar bedoeld worden. Deze ambtenaar heeft incidenteel wel hulp gehad van collega's van de afdeling MO, maar verzorgde zelf alle contacten en was het aanspreekpunt voor alle partijen.

In januari 2007 begint de afdeling MO met het schrijven van het meerjarenplan. In december 2007 is het meerjarenplan gezondheidsnota afgerond, en wordt in april 2008 goedgekeurd. In deze nota wordt de alcoholproblematiek onder jongeren als speerpunt aangemerkt. (meerjarenplan 2008-2010). In dit meerjarenplan is in grote lijnen beschreven hoe het probleem aangepakt zal worden en met welke actoren. Zo staat in dit plan beschreven, dat de belangrijkste betrokken actoren de GGD, Bouman GGZ Preventie, De Hoop, Onderwijs, Sportverenigingen, Bureaus voor Opvoedingsondersteuning, Eerstelijnszorg (o.a. Huisartsen), Politie en Bureau Halt zijn.

Afdeling Sport

Deze afdeling houdt zich bezig met het sporten in de stad Dordrecht. Deze afdeling onderhoudt de contacten met de sportverenigingen maar heeft ook taken als het promoten van sport bij de inwoners en de mensen aan het bewegen te krijgen. De persoon die gevraagd is deel te nemen aan het werkgroepoverleg, verzorgt namens de gemeente Dordrecht de contacten met de sportverenigingen. Zij licht onder andere de verenigingen voor en beantwoordt hun vragen. Ze is dus de directe link tussen de gemeente en de sportverenigingen. Het aandeel van sport in het oplossen van het drankprobleem ligt volgens de afdeling sport vooral in het informeren van de verenigingen over de gevaren van alcohol en te informeren over de grotere pakkans van overtreders van de alcoholwetgeving.

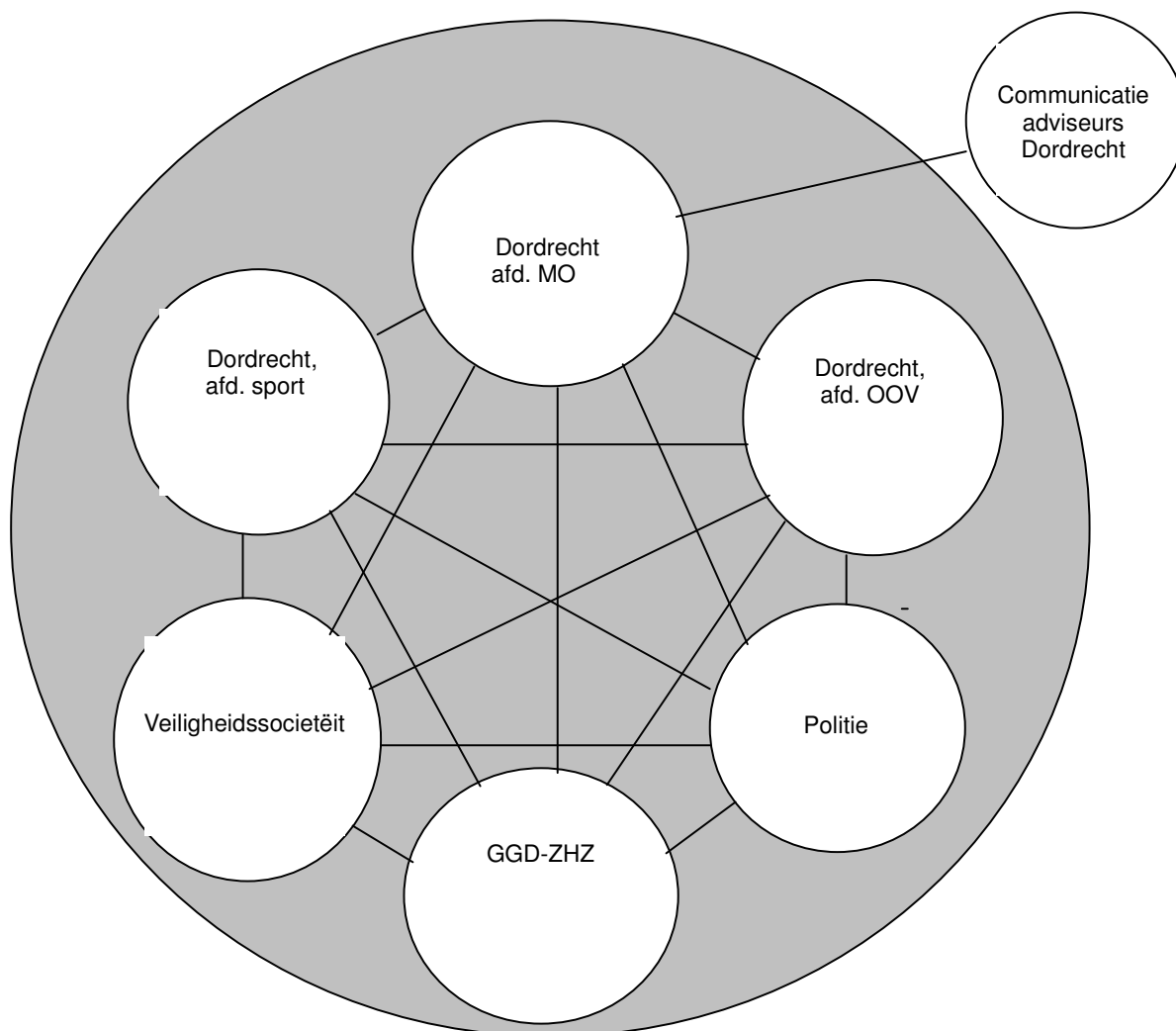
Afdeling Openbare Orde en Veiligheid

De afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) houdt zich bezig met het handhaven van de openbare orde en veiligheid in de stad Dordrecht. Hiernaast vervult zij ook de wetgevende taken van deze gemeente. Deze afdeling heeft veel contact met de burgemeester, aangezien de burgemeester zorg draagt voor de openbare orde en veiligheid in de stad. OOV is in verhouding met MO een kleine afdeling met weinig capaciteit. Daarom moet OOV sterk schiften in de verzoeken om bepaalde onderwerpen op zich te nemen (interview respondent OOV). In eerste instantie krijgt zij ook de opdracht om maatregelen te treffen tegen het alcoholgebruik van de jongeren. Echter, bepaalt zij in samenspraak met de betreffende portefeuillehouder, dat deze opdracht beter aan MO overgelaten kan worden. De alcoholproblematiek onder jongeren betreft toch meer de gezondheidskant en preventieve maatregelen, dan de veiligheidskant en repressieve maatregelen. Bovendien heeft MO een grotere capaciteit om dit beleid op zich te nemen (interview respondent OOV).

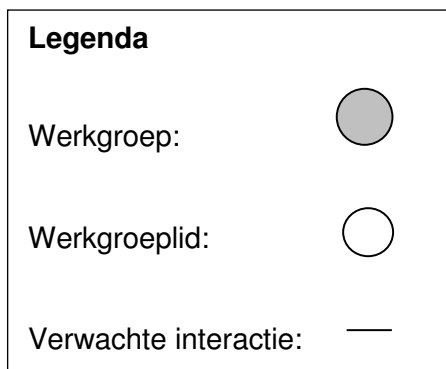
4.5 Schematische weergave werkgroep

De werkgroep, hoe MO het voor ogen ziet, is op de volgende pagina weergegeven. De lijnen staan voor de interactie tussen de partijen. Het doel van Dordrecht is, om de interactie tussen de werkgroepleden zo te vormen als hieronder met de lijnen weergegeven is. Iedere werkgroeplid interacteert dus met ieder ander werkgroeplid. Alleen communicatie interacteert niet direct met de andere werkgroepleden, alleen met Dordrecht MO. Communicatie zal een adviserende rol krijgen. De blauwe cirkels staan voor de actoren en voor de positie die zij innemen. Zij neemt wel deel aan de werkgroep, maar let niet op de inhoud, maar alleen op hoe de communicatie het beste geregeld kan worden bij dit onderwerp. In hoofdstuk 6 zal weergegeven worden hoe de interactie in de werkgroep er na analyseren van de casus uitziet.

Schematische weergave interactie werkgroep 'Verzuip jij je toekomst?!'



Schema 4.1 Weergave werkgroep 'Verzuip jij je toekomst?!'



4.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de context waarin Dordrecht besloten heeft om een werkgroep in te stellen om de alcoholproblematiek aan te pakken. Hiernaast wordt aandacht gegeven aan de hoofdrolspelers van dit onderzoek. Er is op verschillende lagen interesse voor de alsmaar groeiende alcoholproblematiek. Op nationaal niveau komt VWA met een 'handleiding lokaal alcoholbeleid', waarin advies gegeven wordt aan de gemeenten om een alcoholbeleid voor de jeugd op te zetten. Ongeveer gelijktijdig brengt het ministerie van VWS een hoofdlijnennotitie uit, waarin de plannen staan beschreven die het kabinet op rijksniveau wil nemen om de alcoholproblematiek onder de jeugd te bestrijden.

Op regionaal niveau krijgen de GGD en de VS de opdracht van de gemeenten om een alcoholbeleid met betrekking tot de jeugd te ontwikkelen. Deze organisaties weten niet dat ze dezelfde opdracht hebben. De gemeenteraad van Dordrecht wil, dat er een Dordts alcoholbeleid wordt gemaakt. Deze opdracht wordt aan de afdeling MO gegeven. MO schrijft een gezondheidsmeerjarenplan, waarin het terugdringen van de alcoholproblematiek van de Dordtse jeugd een apart streefpunt vormt. MO besluit om haar opties te onderzoeken om een beleidsplan ter bestrijding van de alcoholproblematiek van de jongeren te schrijven.

Hoofdstuk 5 - Procesbeschrijving

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal aandacht besteed worden aan het procesverloop van het komen tot een gezamenlijk alcoholbeleid voor de regio Zuid-Holland Zuid. Er zal een beschrijving gegeven worden van het precieze procesverloop van het komen tot een concept beleidsplan met de werkgroeppartners. Deze beschrijving neemt een periode in beslag van december 2007 tot en met mei 2008. De informatie in dit hoofdstuk is puur gebaseerd op participerende observatie. In het volgende hoofdstuk zullen ook de gegevens verwerkt worden die afkomstig zijn uit de interviews met de respondenten.

Zoals in het vorige hoofdstuk reeds beschreven, hebben zich enkele landelijke en lokale ontwikkelingen voor gedaan, die ertoe hebben geleid dat Dordrecht eind 2007 begint met het maken van een beleidsplan, gericht op het aanpakken van het alcoholgebruik van de Dordtse jeugd. Deze ontwikkelingen zullen hier niet nogmaals behandeld worden, maar er zal begonnen worden vanaf het moment dat Dordrecht haar gezondheidsbeleid afgerond heeft en aan de slag is gegaan met het beleidsplan alcoholgebruik onder jongeren.

5.2 Periode december 2007 tot en met februari 2008: Opstart project

Op advies van de Handleiding en eigen ervaring kiest MO ervoor om het gevraagde alcoholbeleid een integraal karakter te geven. MO is zich ervan bewust, dat om de doelgroep (jongeren) te bereiken, meerdere partijen nodig zijn. Tevens is ze er zich van bewust, dat het alcoholmisbruikprobleem van jongeren een grensoverschrijdend karakter heeft. Dordtse jongeren drinken niet alleen in Dordrecht en niet alleen Dordtse jongeren zorgen voor de overlast in Dordrecht (interview respondent MO). Daarom besluit MO om het beleidsplan te schrijven samen met andere actoren. Ze realiseert zich, dat ze zich in een netwerk bevindt en dat ze de andere actoren nodig heeft. Ze is van plan om, net als de handleiding voorschrijft een werkgroep te vormen met enkele belangrijke netwerkpartners. De afdeling MO is van mening, dat er invloed moet worden uitgeoefend op de omgeving van het kind. Het beleid richten op de jongeren is volgens haar geen verstandig plan, dit zal weinig effectief zijn. Daarom wil ze zich vooral richten op de omgeving van het kind, de partijen die directe invloed hebben op het kind (gesprek respondent MO gedurende observatie). Het beleidssplan wordt in december 2007 afgerond. Hierna begint MO met het bedenken hoe ze het probleem precies wil aanpakken.

5.2.1 Verantwoording keuze werkgroeppartners

Om te bepalen welke actoren er zullen worden uitgenodigd voor de werkgroep, wil MO eerst inzichtelijk hebben in wat voor netwerk zij zich bevindt (gesprek respondent MO gedurende observatie). Daarom maakt zij, in samenwerking met de afdeling communicatie, een visueel schema van alle actoren in het netwerk. Dit visuele schema wordt een mindmap genoemd. Deze mindmap wordt zo opgesteld, dat het kind een centrale positie heeft en vanuit hier alle actoren te zien zijn die een directe of indirecte invloed op het kind hebben. Deze mindmap is terug te vinden in deze scriptie als bijlage V.

Tijdens het opmaken van de mindmap blijkt, dat er zeer veel personen en organisaties zijn die invloed hebben op het gedrag van een Dordtse jongere. De afdeling MO stelt enkele vereisten waaraan de werkgroep moet voldoen. Allereerst mogen er niet teveel actoren aan deelnemen. De werkgroep dient een slagvaardige kerngroep te zijn, die toch veel draagvlak heeft. Daarom is bepaald, dat voor iedere groep één vertegenwoordiger uitgenodigd zal worden. Bij het maken van de groepen dient ook gezorgd te worden dat alle pijlers bestreken worden. Met pijlers worden de pijlers bedoeld die in de handleiding lokaal alcoholbeleid worden genoemd. Deze pijlers gebruikt Dordrecht als basis voor haar beleid. MO besluit om de actoren in de mindmap in te delen in groepen. Van iedere groep zal een vertegenwoordiger aangewezen worden, die in direct of indirect in verbinding staat met de actoren. Tevens besluit ze dat deze vertegenwoordigers in dit stadium publiek van aard moet zijn. Ze wil eerst een beleid uitstippelen met de publieke partijen en bij het bepalen van de uitvoering pas de overige partijen erbij te betrekken

Voor de groep handhaving en regelgeving worden de politie en OOV uitgekozen. De politie heeft direct contact met jongeren, maar ook met organisaties als HALT, de burgemeesters en het OM. De uitgenodigde politie agent werkt op een politiebureau in Dordrecht. Dit is niet het politiebureau regio Zuid-Holland Zuid, waar de VS gevestigd is. OOV staat in rechtstreeks contact met de horecagelegenheden en detailhandel in Dordrecht, waar alcohol wordt geschonken. OOV geeft bijvoorbeeld vergunningen uit en mag ook in bepaalde gevallen een horecagelegenheid of detailhandel (tijdelijk) sluiten. Hiernaast bestaan er plannen om bepaalde verantwoordelijkheden van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) aan de gemeentelijke afdelingen OOV over te geven. Tevens heeft OOV nauwe contacten met VWA, die de bevoegdheid heeft om naleving van de Drank- en Horecawet te controleren en om hierop volgend eventuele sancties op te leggen. De GGD wordt gevraagd, aangezien zij in rechtstreekse verbinding staat met veel partijen uit de directe invloedssfeer van een jongere. Enkele partijen hiervan zijn de scholen, hulpverleningsinstanties als jeugdzorg en ziekenhuizen. Een andere reden om de GGD erbij te betrekken is hun deskundigheid op het

gebied van gezondheid. Door zowel de politie, OOV als GGD uit te nodigen, hoopt ze de zaak te belichten vanuit 2 hoeken, namelijk de gezondheidskant en de veiligheidskant van de alcoholproblematiek onder jongeren. Tot slot is de GGD een belangrijke actor als het om voorlichting gaat. Hiernaast besluit MO ook de afdeling sport bij het overleg te betrekken. Reden hiervoor is, dat in verschillende beleidsdocumenten te lezen is dat er vooral zeer veel gedronken wordt op sportverenigingen en dat zij ook regelmatig aan jongeren onder de 16 schenken. Het uitnodigen van de afdeling sport wordt met name ingegeven door de handleiding lokaal alcoholbeleid. Hier wordt aangeraden de sportverenigingen te betrekken bij het maken van een beleidsplan. MO vindt het belangrijk er iemand erbij te hebben die direct in contact staat met de sportverenigingen.

Vrij snel na het bepalen welke spelers zij in haar werkgroep wil, komt ze erachter dat een regionale veiligheidsorganisatie (de Veiligheidsmaatschappij) ook de opdracht heeft een aanpak te ontwikkelen om de alcoholproblematiek onder jongeren tegen te gaan. MO neemt contact op met de VS en zij besluiten samen op te trekken bij het maken van een beleidsplan alcohol en jeugd. De VS wordt hierop toegevoegd aan de werkgroep. Tot slot nodigt MO de afdeling communicatie (gemeente Dordrecht) uit, om de werkgroep advies te geven op haar terrein.

Nu MO haar verlanglijstje rond heeft, kan ze beginnen met de partners uit te nodigen. Alle gekozen partners zeggen direct toe samen te willen werken met de afdeling MO, behalve OOV. Zij zijn van mening, dat de alcoholproblematiek onder jongeren vooral een gezondheidskwestie is en zien het belang van hun medewerking niet in. Bovendien hebben zij een kleine afdeling die geen personeel hierop wil zetten. Na lang praten willen ze wel meewerken, echter zijn zij niet tevreden met de 4 pijlers uit de Handleiding Lokaal Alcoholbeleid die gebruikt zullen worden bij het maken van een beleidsplan. OOV wil zelf nog 4 pijlers toevoegen, die zij voor zichzelf beter werkbaar acht. MO stemt toe, het gaat haar er vooral om dat OOV meedoet met het werkgroepoverleg.

5.2.2 Werkgroepoverleggen

Nadat MO haar werkgroeppartners overtuigd heeft deel te nemen aan de werkgroep, wil ze een eerste werkgroepoverleg plannen, waar gediscussieerd kan worden over hoe het beleidsplan eruit moet komen te zien. Ze komt echter snel voor een praktisch probleem te staan: De eerste datum dat iedereen kan is pas 1 april. Dit duurt MO eigenlijk veel te lang. De gemeenteraad wil actie zien en MO wil zelf eigenlijk ook het beleidsplan voor de zomer af hebben. Daarom besluit ze alvast oriënterende gesprekken met de werkgroeppartners aan te gaan. Doel van deze gesprekken is, om vast kennis te maken en om hen vast na te laten denken over de rol die zij kunnen spelen in het geheel. De vragen zijn toen samengesteld

door de onderzoeker van deze scriptie. Op basis van deze vragen hoopte MO vast een beeld te krijgen van wie wat kon en wilde doen. Deze vragenlijst is vooral gericht op de inhoud van het toekomstige plan. MO zou 1 april haar conclusies kunnen presenteren tijdens het werkgroepoverleg, wat veel tijd scheelde en meteen wat onderwerp gaf om over te discussiëren. De drukke schema's van de werkgroeppartners bleek dus juist een positieve strekking te hebben voor MO.

5.3. Periode maart 2008: Vergaderen

In maart beginnen de gesprekken met de werkgroeppartners. Door middel van de oriënterende gesprekken met de partners, wil MO een beeld krijgen van de mogelijke rollen en gewenste rollen van hen. Wat MO nog belangrijker vindt, is dat de partners ook zelf aan het denken worden gezet over hun rol in het geheel. Naast deze oriënterende gesprekken, hebben zich ook andere ontwikkelingen voorgedaan die invloed hebben op het beleidsproces. Deze ontwikkelingen zullen in deze paragraaf op chronologische volgorde behandeld worden.

Oriënterend gesprek GGD

Het eerste oriënterende gesprek is gehouden met de GGD. De GGD geeft aan erg positief te zijn over dit gesprek en maakte tevens duidelijk wat zij voor rol zou kunnen en willen spelen in het geheel. Zij ziet voor zichzelf vooral een regierol bij de uitvoering weggelegd. Deze uitvoering kon zij zowel regelen bij organisaties als scholen, wat vooral preventief zou werken, als bij verslavingsinstanties, wat meer repressief zou zijn.

Oriënterend gesprek politie en VS

Voor het tweede oriënterend gesprek zijn zowel de politie als de VS uitgenodigd. Dit, aangezien het idee bij MO bestaat, dat de organisaties bij elkaar horen. De politie geeft al vrij snel aan, dat het handhaven van de regels omtrent alcoholgebruik niet haar prioriteit heeft. Haar streven is zich vooral te richten op signalering van problemen. De handhaving van de wettelijke regels omtrent alcoholverkoop en – gebruik gebeurt nu eigenlijk alleen incidenteel. Dit wil zeggen dat de politie pas optreedt als er klachten binnenkomen. Zij wil dit niet structureel doen. De politie ziet voor zichzelf vooral een repressieve rol weggelegd en wil meer mogelijkheden om dit uit te oefenen. Het gesprek wordt door de politie voornamelijk benut om aan te geven, dat hij in dit stadium geen belangrijke partij is. Tevens wil hij helder maken wat dan wel hun taak is: signaleren en de problemen dan de eventueel gesignaleerde problemen gerelateerd aan alcoholgebruik door te geven aan andere organisaties zoals jeugdzorg of jongerenwerkers. Ook in het interview in een later stadium, geeft de betreffende

politieagent aan dat het duidelijk maken van zijn positie het doel van zijn aanwezigheid is. Tot slot wordt gesteld, dat de politie het wel belangrijk vindt, dat het alcoholgebruik onder de jongeren wordt aangepakt, omdat zij zelf in de praktijk ziet wat voor problemen het drankgebruik levert.

De VS omschrijft haar taken en bevoegdheden aan MO. Er wordt nogmaals benadrukt dat zij dezelfde opdracht als de gemeente Dordrecht heeft gekregen. Te weten de alcoholproblematiek onder jongeren terug te dringen. Een verschil is, dat zij als doelgroep de jongeren binnen haar regio (waaronder Dordrecht) heeft en Dordrecht slechts de jongeren van Dordrecht. De VS geeft aan, dat ze aan verschillende samenwerkingsverbanden deel neemt bij het onderwerp alcohol en jeugd. Zo zijn er in de Hoeksche waard een aantal alternatieven om het alcoholmisbruik van de jongeren tegen te gaan en wordt er in een werkgroep gewerkt aan een APV waarin het makkelijker is om jongeren die onder invloed zijn van alcohol en die overlast veroorzaken aan te pakken. Besloten wordt, dat de VS en Dordrecht samen zullen werken aan een beleidsplan om het alcoholmisbruik onder de jongeren in de regio tegen te gaan.

Oriënterend gesprek sport

Het derde oriënterend gesprek is gehouden met de afdeling Sport. Uit dit gesprek is naar voren gekomen, dat sport vooral ingezet zou worden als intermediair tussen de gemeente/VS/GGD en de sportverenigingen. Haar taak zou bestaan uit het voorlichten van de sportverenigingen over de gevaren van alcohol en over de toenemende pakkans. De afdeling sport en MO zijn het eens over deze rol van sport. Het gesprek verliep zeer gemoedelijk en sport zegt wel in te zien, dat zij een bijdrage kan leveren aan het terugdringen van het alcoholgebruik van jongeren. Het wordt wel al vrij snel duidelijk dat sport zichzelf niet als een van de hoofdrolspelers ziet.

Ambtelijk overleg

Tijdens een ambtelijk overleg van de Drechtsteden stelt de VS zichzelf voor. De Drechtsteden zijn verschillende dorpen en steden, die bij bepaalde onderwerpen samenwerken. Tevens presenteert de VS haar plannen om het alcoholmisbruik onder jongeren tegen te gaan. Een onderdeel van deze presentatie is het uiteenzetten van de precieze problematiek. Niet alle gemeenten reageren positief op deze presentatie. Een klein aantal ambtenaren vindt, dat de presentatie preventie in een erg negatief daglicht zet en dat daardoor hun preventiebeleid ondermijnd wordt. Dit vinden zij beledigend en onterecht. In de presentatie is echter slechts aandacht gegeven aan het feit dat preventie alleen niet genoeg is. Volgens de presentator is wetenschappelijk aangetoond, dat alleen preventie niet effectief

is. Van het ondermijnen van een preventiebeleid is totaal geen sprake. Hieruit blijkt, dat niet alle ambtenaren het plan (goed) gelezen hebben of goed naar de presentatie geluisterd hebben. Er is dan sprake van communicatiestoornis die verder niet uitgesproken wordt. Verder geven de ambtenaren aan, dat dit de eerste keer is dat zij van de VS en haar plannen horen, wat zij geen positief teken vinden. Dordrecht geeft aan, dat zij reeds bezig is met het maken van een beleidsplan over het onderwerp alcohol en jeugd. Zij stelt voor samen met de VS op te trekken en dit plan als een soort 'best practise' voor de andere gemeenten te maken. Dordrecht belooft bij het maken van het plan rekening te houden met de andere Drechtsteden. Hierop wordt instemmend gereageerd door de andere Drechtsteden. Ook hen lijkt het een goed plan, dat de GGD en VS samen zullen optrekken bij het maken van een beleidsplan. Tot slot vertelt de VS dat er 19 maart een bestuurlijk overleg zal plaats vinden, waarin het beleid maken tegen de alcohol-misbruikende jeugd centraal zou staan.

Bestuurlijk overleg 19 maart

Op 19 maart 2008 zijn alle burgemeesters uitgenodigd van de gemeenten die vallen onder de Regio Zuid-Holland Zuid. Ook de wethouders uit dit gebied onder wie het onderwerp alcoholgebruik onder de jeugd valt zijn uitgenodigd voor de bijeenkomst. Tijdens deze bijeenkomst wordt verteld, dat de VS het alcoholgebruik onder de jeugd op regionaal aan wil pakken en steun vraagt voor dit streven. Over het algemeen is iedereen het ermee eens dat er iets aan de alcoholproblematiek gedaan moet worden. Tijdens de vergadering is een sterke betrokkenheid bij de zaak lang niet onder alle bestuurders waar te nemen. Wat er gepresenteerd wordt, wordt vooral ter kennisgeving aangenomen. Veel bestuurders zijn met andere dingen bezig en praten tijdens de bijeenkomst met elkaar over hele andere zaken. Een opvallend aspect is, dat de uitkomsten van de bijeenkomst reeds vast blijken te staan voordat de vergadering begonnen is. Aan het eind van de vergadering worden drie punten genoemd, waarover de bestuurders het tijdens deze bijeenkomst eens zijn geworden volgens de presentator. Deze drie punten stonden reeds in de powerpoint presentatie en waren dus al bekend voordat de bijeenkomst begonnen is. Dit is zeer opmerkelijk. Tevens zijn de drie conclusies die worden gegeven in de presentatie niet zo duidelijk naar voren gekomen als wordt voorgedaan. Verder geeft de burgemeester van Dordrecht tijdens de bijeenkomst duidelijk zijn steun geeft aan het project. Dit doet hij tijdens zijn korte presentatie tijdens de bijeenkomst. Dit is een belangrijke gebeurtenis, omdat Dordrecht nu duidelijk positie kiest. Tot slot kan opgemerkt worden, dat er met geen woord is gerept over het feit, dat meerdere partijen de opdracht hebben gekregen beleid te maken om de alcoholproblematiek onder jongeren aan te pakken.

Oriënterend gesprek OOV

Het vierde en tevens laatste oriënterende gesprek vindt plaats met de afdeling OOV. Deze afspraak is een keer verzet, gezien het feit dat OOV uiteindelijk geen tijd had op het in eerste instantie afgesproken moment. MO wil de afspraak in ieder geval vóór het werkgroepoverleg van 1 april houden. Dit gebeurt ook uiteindelijk, maar nipt. Het gesprek met OOV verloopt soepel. Beide partijen zijn het erover eens, dat zowel OOV als MO hun verantwoordelijkheden hebben in het geheel. OOV op het gebied van Veiligheid en MO op het gebied van gezondheid. OOV stelt, dat veiligheid begint bij voorkomen en dat ze daarom graag mee wil werken aan zowel preventief als repressief beleid. Samenwerking met MO is daarbij een vereiste, vindt zij. Ze stelt wel, dat zij niet zo'n belangrijke rol als MO wil hebben. Het is meer een zaak van preventie en gezondheid, dan van repressie en veiligheid. Verder vertelt OOV over haar ervaringen met de VS. Volgens OOV vindt de VS het soms lastig dingen uit handen te geven en houdt ze de regie het liefst in eigen handen. Bij het maken van plannen hecht de VS vooral waarde aan het geven van inspraak aan partners als de politie, bestuurders en het OM. Van ambtenaren van de gemeente trekt zij zich minder aan, aldus OOV.

Voorbereiding werkgroepoverleg

MO bereidt het werkgroepoverleg van 1 april in samenwerking met de afdeling communicatie voor. Er wordt gekozen voor een mooi, oud en chique pand om de bijeenkomst te houden, buiten het gemeentehuis. Reden hiervoor is om de vergadering neutraal te houden, hij wordt zo immers op niemands grondgebied gehouden. Tevens draagt de chique locatie bij aan het belang van het overleg aan te tonen. Er wordt aan de inrichting van de vergaderzaal veel tijd en moeite besteed. Met deze vergadering moet het samenwerken en samen in hetzelfde schuitje zitten benadrukt worden, bepalen MO en de communicatie medewerkers. De partijen moeten zich niet als verschillende belangengroepen voelen, maar als één partij die vanuit verschillende insteken handelt. Op basis van deze wensen, die MO en Communicatie samen opstellen, wordt de vergadering voorbereid. MO wil in eerste instantie tijdens de bijeenkomst ook in gaan op de inhoud van het beleidsplan, maar besluit later dat het nog te vroeg daarvoor is en de vergadering alleen te gebruiken om kennis met elkaar te maken. Tijdens volgende werkgroepoverleggen kan dan op de inhoud in gegaan worden. Zo kan eerst vertrouwen worden gekweekt en aan kunnen de werkgroeppartners aan elkaar wennen. MO wil de VS betrekken bij het overleg en plant de dag voor het werkgroepoverleg nog een laatste vergadering met VS in. Tevens vraagt ze haar een kort verhaal te vertellen over haar precieze opdracht en streven. Dordrecht zal dit zelf ook doen, maar dan op lokaal niveau.

Overleg VS en MO

Tijdens dit overleg, bedoeld ter voorbereiding van het werkgroepoverleg van de volgende dag, wordt veel ingegaan op de inhoud van het conceptplan. Dit conceptplan beschrijft het proces en de organisatie achter het maken van een alcoholbeleid voor jongeren. Er wordt nauwelijks tijd besteed aan het werkgroepoverleg van de volgende dag. De VS is het eens met de opzet van Dordrecht en is bereid een korte presentatie te geven over haar eigen rol en taken. Er wordt nogmaals onderstreept dat de VS en Dordrecht zullen samenwerken. De VS wekt de indruk graag met Dordrecht samen te werken.

5.4 Periode april tot en met mei: De cruciale fase

Vanaf april begint de tijd te dringen. Het conceptplan moet maximaal drie weken voor de ambtelijke bijeenkomst van 21 mei bij de gemeenten binnen zijn. Dit betekent, dat het concept beleidsplan de laatste week van april verstuurd moest worden. In april moeten dus echt de figuurlijke 'spijkers met koppen geslagen worden'. In deze paragraaf zullen de ontwikkelingen besproken worden die zich in de periode vanaf het eerste werkgroepoverleg hebben voorgedaan tot aan de presentatie waarin het uiteindelijke concept beleidsplan gepresenteerd wordt. De lezer zal opmerken hoe het proces vanaf april in een stroomversnelling is geraakt.

Werkgroepoverleg 1 april

Op 1 april is het zover, de werkgroepleden zullen kennis met elkaar maken en er zal getracht worden de groepsleden op één lijn te krijgen. De locatie van de vergadering en de indeling van de vergadering dient hieraan bij te dragen. Alle werkgroepleden zijn aanwezig, behalve OOV. Deze kon niet in verband met ziekte. Het overleg begint met een voorstelronde, waarin ieder groepslid zichzelf moet voorstellen, zijn functie en zijn organisatie. Ook moet iedereen aangeven wat volgens hem het precieze probleem is waar iets aan gedaan moet worden. De leden noemen allemaal een ander probleem. Zo noemt MO de alcoholproblematiek vooral een 'opvoedkundig probleem' waardoor de gezondheid van de jongeren bedreigd wordt en de VS een 'draagvlak probleem' waardoor de veiligheid van de burgers bedreigd wordt. Er bestaat weinig draagvlak voor het inzien dat alcohol zeer schadelijk kan zijn voor jongeren. Tevens moet ieder groepslid zijn favoriete alcoholische drankje noemen. Dit in het kader van het thema en om alcohol niet af te schilderen als alleen maar slecht. Hierna worden enkele korte presentaties gegeven over de landelijke en regionale alcoholproblematiek. Ook wordt een samenvatting gegeven van de conclusies van de oriënterende gesprekken. Er wordt niet zeer sterk gereageerd op deze samenvatting. Na de samenvatting wordt een discussie aangegaan. De politieagent, met wie eerder al een

oriënterend gesprek gehouden is, moet al vrij snel weg en kan het einde van het overleg niet meer bijwonen. Hij zegt wel een positief gevoel aan het overleg over te hebben gehouden. De partijen geven elkaar hun mening over de rol die zij denken dat zij kunnen spelen, maar tot een levendige discussie komt het niet. Iedereen is het eens met elkaar dat er iets gedaan moet worden aan de alcoholproblematiek onder jongeren. Gedurende de bijeenkomst wordt de indruk gewekt dat niemand echt al bezig is met het alcoholbeleid. Er wordt niet echt gediscussieerd en de gesprekken die aangegaan worden verlopen wat lauw. Een mogelijke reden hiervoor is, dat het beleid zich nog in de beginfase bevindt, het is nog niet de tijd grote beslissingen te nemen. Daarom is het nog niet een heel interessant onderwerp voor de partijen. Hiernaast geven twee spelers vrij snel aan, dat het in dit stadium nog niet nuttig is om hen erbij te betrekken. Ze zien eigenlijk pas in de uitvoeringsfase een rol voor zichzelf weggelegd. Dit zijn mogelijke argumenten voor de lauwe discussie tijdens het overleg.

Tijdens het overleg wordt besloten dat sport en politie pas weer bij de uitvoering betrokken zal worden, aangezien zij toch een andere rol hebben dan de andere partijen. Tevens is het de partijen duidelijk geworden, dat vooral de GGD en de VS samen moeten werken. Zij zijn de belangrijkste actoren in het geheel. De GGD en de VS hebben dezelfde opdracht. Als ze samenwerken, kan er een regionale aanpak ontstaan, dat zowel de veiligheidskant als de gezondheidskant van het probleem bestrijkt. Op deze manier kan ook tegen worden gegaan dat er twee verschillende plannen komen te liggen die niet op elkaar aansluiten. Een integraal beleid is dus gewenst door de gemeenten. Dordrecht kan daarbij dienen als vertegenwoordiger van de gemeenten. Er wordt besloten, dat de GGD en VS en Dordrecht eerst met elkaar zullen spreken voordat er een nieuw werkgroepoverleg wordt gepland. Het wordt niet noodzakelijk geacht op korte termijn weer een nieuw werkgroepoverleg te houden.

Enkele andere opmerkelijke zaken die zich voor hebben gedaan tijdens het werkgroepoverleg, zijn de volgende. De VS lijkt, in tegenstelling tot de eerdere contactmomenten terughoudend. De VS wekt de indruk liever zelf het plan te schrijven en het niet fijn te vinden anderen erbij te betrekken. Tijdens een gesprek met de communicatie adviseurs en afdeling MO blijkt dat zij dit gevoel delen. Verder komt de GGD heel betrokken over. Zij geeft aan graag betrokken te worden bij het maken van een beleidsplan. Tevens lijkt het haar zeer waardevol samen te werken met de VS en Dordrecht. Ze stelt voor om een afspraak te maken op korte termijn. De politie blijft niet gedurende de gehele vergadering in verband met andere verplichtingen. Hier uit kan opgemaakt worden, dat de politie haar bijdrage aan het beleidsplan niet zeer belangrijk acht. Anders had zij wel prioriteiten gesteld en was zij wel bij de vergadering gebleven. Dit komt overeen met wat de politie eerder al stelde: zij vindt het niet tot haar taken horen om te helpen met het maken van dit beleidsplan.

Tot slot is OOV is niet aanwezig in verband met ziekte. Het kan dus niet hard worden gemaakt dat ze de bijeenkomst te onbelangrijk vond om te komen, echter had het wel voor de hand gelegen dat er een vervanger gestuurd zou worden als OOV dit onderwerp zeer belangrijk vond.

Start driekoppig overleggen

Na het werkgroep overleg van 1 april waarin besloten is, dat de GGD, de VS en MO samen het conceptplan moeten schrijven, zijn er een aantal overleggen gehouden tussen deze drie actoren. Deze overleggen zullen in deze scriptie voortaan aangeduid worden als 'het driekoppig overleg'.

Het eerste driekoppige overleg vindt een week na het werkgroepoverleg plaats. Deze bijeenkomst is gepland op initiatief van de GGD. Behalve de ambtelijke medewerker van de VS, die het project eigenlijk trekt, is ook een politie agent erbij, die voor de VS werkt. Hij is er dus namens de VS en niet namens de politie. Tijdens deze afspraak wordt het conceptplan besproken, dat de VS gemaakt heeft. Het plan is nog niet geheel af en de VS zegt open te staan voor kritiek. De kritiek van de GGD en MO luidt, dat er te weinig aandacht wordt besteed aan de gezondheidskant van het probleem. Tevens willen ze hun naam naar voren laten komen, zodat het duidelijk is dat het niet alleen het plan is van de VS en tot slot vinden ze dat de rol van de gemeenten niet duidelijk genoeg naar voren komt. Zo staat beschreven in het plan, dat Dordrecht en de GGD meegeholpen hebben bij het maken van het plan. De GGD en Dordrecht vinden dit niet voldoende, zij willen als co-auteur genoemd worden. Er wordt gediscussieerd en de VS zegt toe enkele veranderingen aan te brengen in het plan. De VS wekt nu een veel openere indruk dan tijdens het werkgroepoverleg. De VS gedraagt zich net als de andere twee partijen open en gewillig. Ze doen allerlei suggesties tijdens de vergadering en spelen in op elkaar ideeën. Tevens geven ze alle drie aan snel een vervolgspraak te willen.

Nadat volgens de VS de veranderingen grotendeels zijn toegepast, stuurt zij het plan opnieuw door naar de GGD en MO. Net als bij het eerste plan, zijn er nog enkele dingen niet uitgewerkt, omdat de VS nog niet weet hoe dit te doen. Ondertussen heeft de VS een e-mail gestuurd naar alle gemeenten waarin beschreven staat, dat het bestuurlijk overleg van 19 maart een succes was en dat men tot drie conclusies is gekomen. Dit betreffen de conclusies die van te voren bekend waren, beschreven in de voorgaande paragraaf 'Bestuurlijk overleg'. Tevens wordt vermeld, dat Dordrecht en GGD mee zullen helpen bij het maken van het conceptplan. De VS nodigt de gemeenten uit voor een bijeenkomst op 21 mei 2008, waarin het conceptplan gepresenteerd zal worden. Er wordt beloofd dit conceptplan maximaal 3

weken van te voren te verzenden, zodat de gemeenten de tijd hebben het plan door te nemen. Snel na de eerste bijeenkomst wordt nog een bijeenkomst belegd, tussen de VS en MO. Hier wordt naast de punten die vorige bijeenkomst aan bod zijn gekomen, ook gekeken naar taalkundige aspecten en de opzet van het plan. Ook hier wordt ingestemd met enkele veranderingen. Het plan wordt weer gewijzigd en na enkele dagen opgestuurd naar MO en de GGD. Het doel is over een week het plan rond te sturen naar de gemeenten.

Dordrecht stelt een ultimatum

De GGD en MO stellen al snel vast het niet eens te zijn met de inhoud van het beleidsplan. Vooral MO is van mening, dat de VS zich niet houdt aan de afspraken en de beloofde wijzigingen niet doorvoert. Ze stelt, dat het huidige concept nog veel vragen oproept en dat een aantal delen nog niet doorgedacht is, zoals de rol van de gemeenten, het financiële plaatje en de projectstructuur. Als gevolg hiervan geeft ze de VS een ultimatum. De GGD en MO overleggen telefonisch over hun in te nemen standpunt. Dit ultimatum wordt, in verband met de door omstandigheden afwezigheid van MO, door de GGD uitgedragen tijdens het overleg met de VS. Ter ondersteuning neemt ook een communicatiemedewerker van Dordrecht deel aan het overleg. Er wordt niet uitgesproken of de GGD ook niet verder wil met het huidige plan.

MO stelt in een brief, dat zij positief begon aan de samenwerking en dat zij het idee had dat de twee andere partijen ook wilden bijdragen aan de samenwerking. MO heeft, nu ze het laatste plan gelezen heeft, niet het idee dat er geluisterd is door de VS en kan daarom niet instemmen met het huidige conceptplan. Ze geeft aan teleurgesteld te zijn en stelt de VS bij deze voor een keuze.

Optie 1: De VS, Dordrecht en GGD gaan werken aan een plan van hun samen. Voor deze optie moet meer tijd uitgetrokken worden om tot een gezamenlijk plan te komen. Dit betekent dat het geplande overleg van 21 mei op zijn minst anders ingevuld moet worden. Wellicht een bijeenkomst waar discussiepunten worden besproken.

Optie 2: De Veiligheidsmaatschappij stuurt het huidige plan van aanpak richting de ambtenaren van de betreffende gemeenten voor bespreking. De opgenomen zinnen over de samenwerking met de gemeente Dordrecht worden geschrapt. Dordrecht is dan vrij om op de 21e mei haar kritiek te geven op het plan.

Reactie VS

De VS reageert verbaast. Zij heeft dit niet zien aankomen en zijn zich van geen kwaad bewust. Ze vinden het erg jammer dat MO dit zo ervoer. De GGD stelt dat hij en MO toch wel

graag verder willen met de VS, maar dat het nu aan de VS is om een keuze te maken. De VS stemt meteen in met optie 1. Ze realiseert zich dat Dordrecht een belangrijke speler is die het de VS lastig kan maken. Wel wil de VS nog met de aanwezigen (GGD, communicatiemedewerker Dordrecht en de VS) het plan nogmaals doornemen zodat het weer aangepast kan worden. De GGD wil dit liever niet, omdat dit nu geen zin heeft volgens hem. De VS geeft wel aan met de burgemeester te moeten overleggen die het alcoholbeleid namens de VS in bestuurlijk opzicht trekt. Hij moet het eens zijn met de keuze voor de eerste optie. Tijdens deze bijeenkomst wordt gepraat over wat er nu gedaan moet worden met het concept beleidsplan. De GGD stelt voor enkele discussiepunten te behandelen tijdens het overleg van 21 mei, die meegenomen kunnen worden in het concept beleidsplan. Er zal dan voorlopig niet meer aan het concept beleidsplan gewerkt worden. Tijdens de observatie wordt duidelijk dat de VS toch wel graag aan het concept beleidsplan wil blijven werken en niet echt inziet waarom Dordrecht afdeling MO nu op de rem getrapt heeft. Zo probeert zij het tijdens de bijeenkomst toch nog te hebben over hoe het concept beleidsplan aangepast kan worden.

Er wordt afgesproken tijdens de bijeenkomst bepaalde discussiepunten op tafel te leggen en het concept beleidsplan verder voorlopig los te laten. Er zal snel een nieuwe bijeenkomst gepland worden, waarin gediscussieerd zal worden over welke discussiepunten aan de orde zullen komen op 21 mei. Tot slot vertelt de VS, dat ze binnenkort een gesprek heeft met het ministerie van VWS. Hier zal de VS geld proberen los te maken voor het alcoholbeleid in de regio Zuid-Holland Zuid. Naast de VS zullen ook de politie, de burgemeester die verantwoordelijk is voor het project en het OM deel nemen aan het overleg. Dit zijn dus alleen mensen die het probleem uit de veiligheidshoek bekijken. De VS stelt voor aan de GGD om ook deel te nemen aan het bezoek aan het ministerie van VWS. De GGD vindt dit een goed plan. Er zal zelfs getracht worden om de hoogste baas van de GGD mee te laten gaan naar het bezoek.

Ontwikkelingen na het ultimatum

Vrij snel na dit overleg stuurt de VS een gewijzigd concept beleidsplan op. Hierbij deelt ze mede dat de burgemeester die bestuurlijk de verantwoordelijkheid heeft voor het project, toch een conceptplan op wil sturen naar de gemeenten. Zij vraagt het begrip van de partijen en stelt voor het plan dan wat later op te sturen naar de gemeenten en de discussiepunten toch nog toe te voegen. Zowel Dordrecht als GGD reageren begripvol, maar behouden zich het recht voor om hun naam uit het plan te schrappen indien het toekomstige plan toch niet naar hun eisen lijkt te voldoen.

Een dag later stuurt de GGD een sterk geredigeerde versie op van het conceptplan. Volgens de GGD is het plan nu wat werkbaarder en overzichtelijker, maar staat er in principe dezelfde informatie in. De VS zegt haar steun toe aan de nieuwe versie, na wat kleine aanpassingen en voor Dordrecht, afdeling MO geldt hetzelfde. Zo wordt er bijvoorbeeld nog een alinea bijgeschreven waarin de rol van de gemeenten wat uitgebreider beschreven wordt en worden de beschreven risico's van het plan wat uitgebreider beschreven. Het enige waar GGD en Dordrecht nog mee zitten, is de begroting. Deze vinden zij te globaal en onoverzichtelijk. De VS wil dit echter zo houden, zij wil het bepalen van de financiën over laten aan de werkgroepen.

Vrij snel daarna wordt een vergadering belegd, waarin behalve de GGD, VS en de communicatiemedewerker van Dordrecht ook OOV is uitgenodigd. De reden waarom OOV nu wel weer uitgenodigd wordt, is onduidelijk. In verband met ziekte is MO niet aanwezig. Tijdens dit overleg wordt bepaald welke discussiepunten centraal zullen staan bij de bijeenkomst van 21 mei.

De VS maakt de laatste aanpassingen aan het plan en concretiseert de afgesproken discussiepunten. Dit stuurt ze voor de laatste maal naar de GGD, MO, OOV en communicatie. Ze vraagt hen alleen op de hoofdlijnen te reageren. Dezelfde dag nog stuurt ze het conceptplan en de discussiepunten door aan de gemeenten van regio Zuid-Holland Zuid.

Hierna volgt nog eenmaal een driekoppig overleg, waarin wordt besproken hoe de bijeenkomst van 21 mei er precies uit zal komen te zien. Besloten wordt, om de hele groep na een algemene presentatie op te delen in drie groepen. Per groep zal één discussieonderwerp behandeld worden. Deze discussieonderwerpen zijn onderverdeeld in de terreinen Handhaving, Regelgeving en Educatie. De drie discussiegroepen zullen geleid worden door de VS, GGD en MO. Aan het einde van de bijeenkomst zullen plenair de resultaten van de drie discussiegroepen gepresenteerd worden. Alledrie de partners staan achter dit idee.

Bijeenkomst ambtenaren

Op 21 mei 2008 is het zover. Tijdens een bijeenkomst bij de VS zullen de gemeenten, in vorm van de betrokken ambtenaren, en andere partijen als de politie en bureau HALT geïnformeerd worden over het concept beleidsplan. Tevens zal er gediscussieerd worden over het plan. Niet alle genodigden zijn er, maar de opkomst is zeker hoog te noemen. Helaas is MO niet aanwezig, in verband met ziekte. Haar groep wordt overgenomen door de

politieagent die bij het programmabureau van de VS werkt. De knelpunten van het conceptplan blijken vooral degenen te zijn die de GGD, VS en MO al verwacht hadden. Namelijk onenigheid over de financiering van het project en de verdeling van de middelen. Het valt op, dat de deelnemers vaak niet goed op de hoogte zijn van de inhoud van het concept beleidsplan. Niet alle deelnemers hebben het plan goed doorgelezen. Er wordt tijdens de discussies geregeld vermeld, dat men het plan niet goed door gelezen heeft, hetzij door tijdgebrek, hetzij door andere oorzaken.

De discussie in de groep 'Handhaving' verloopt nogal lauw. Alle moeite van de groepsleider ten spijt, zijn er slechts enkele personen die mee durven doen aan de discussie. Een echte discussie komt niet echt op gang. Bij de groep 'Educatie' verloopt de start ook wat moeizaam, maar de personen in deze groep gaan uiteindelijk toch de discussie aan. Er komen meerdere personen aan het woord. Bij de laatste groep, 'Regelgeving', is niet geobserveerd. Hier is voor gekozen omdat de observaties anders te kort zouden zijn om er een oordeel over te geven.

Tijdens het plenaire deel van de bijeenkomst geeft iedere groep een terugkoppeling van de discussies. Tevens wordt gevraagd, of de ambtenaren vast rekening willen houden met dit project en er met hun bestuurders over praten. Er dient vaart gemaakt te worden met het reserveren van gelden hiervoor. Tevens wordt gevraagd dit project prioriteit te geven. De GGD en de VS zijn beide zeer positief over de bijeenkomst. De reacties van de gemeenten zijn hen alleszins meegevallen en ze geloven dat dit hoop geeft voor de toekomst.

5.5 Samenvatting

De periode vanaf december 2007 tot en met februari 2008 kan beschouwd worden als de opstartfase. MO besluit, op basis van de handleiding lokaal alcoholbeleid en haar eigen ervaringen (interview), dat ze andere actoren moet betrekken bij het maken van een alcoholbeleid. MO is van mening, dat er invloed moet worden uitgeoefend op de omgeving van een jongere in plaats van op de jongere zelf. Ze wil daarom partijen betrekken die direct invloed hebben op de jongere. Het blijkt dat zeer veel actoren directe invloed kunnen uitoefenen op jongeren. De werkgroep moet slagvaardig zijn en draagvlak hebben. Er wordt daarop besloten dat er een kerngroep van vertegenwoordigers van al deze organisaties gekozen zal worden. De partijen die gekozen worden zijn de GGD, de VS, OOV, politie, afdeling sport en tot slot MO zelf. Voordat het eerste werkgroepoverleg plaatsvindt, vinden er oriënterende gesprekken plaats tussen MO en de andere werkgroepactoren. MO wil hierdoor vast een beeld vormen van wat de actoren kunnen en willen bijdragen in de samenwerking.

In de maand maart vinden de oriënterende gesprekken met de werkgroepleden plaats. Behalve de actoren zelf, krijgt MO ook een beter beeld van wat de actoren kunnen en willen bijdragen aan de geplande samenwerking. Hiernaast is in deze maand een ambtelijk overleg. In dit overleg wordt het beleidsplan ter bestrijding van de alcoholproblematiek in hun regio gepresenteerd. Er wordt dus duidelijk, dat de VS al een eind op streek is met het plan en hierbij nauwelijks andere actoren heeft betrokken. Wel is in deze fase besloten dat de VS en Dordrecht, afdeling MO samen zullen werken om dit plan verder vorm te geven. De overige Drechtsteden vinden dit een goed plan. Hiernaast vindt er een bestuurlijk overleg plaats, waar hetzelfde plan gepresenteerd wordt aan de bestuurders van de gemeenten van de regio Zuid-Holland Zuid. De bestuurders lijken niet zeer betrokken bij het plan. Er wordt door de presentatie heen gepraat en lacherig over het onderwerp gedaan.

De derde fase van het samenwerkingsproces vangt aan in april. Begin april vindt het eerste werkgroepoverleg plaats. Het belangrijkste resultaat dat hieruit voortkomt is, dat door alle werkgroepactoren gezamenlijk besloten wordt dat de GGD, de VS en MO het beleidsplan met z'n drieën verder zullen schrijven. De andere werkgroepleden zullen pas in een later stadium erbij worden betrokken. De overleggen tussen de GGD, de VS en MO (driekoppige overleggen), worden een aantal dagen na het werkgroepoverleg gestart. Tijdens deze overleggen hebben de GGD en MO sterk het idee dat de VS het moeilijk vindt om MO en de GGD deel te laten nemen aan het schrijven van het beleidsplan. Zo worden suggesties van MO en de GGD niet of nauwelijks doorgevoerd in het plan. Dit leidt er uiteindelijk toe dat MO de VS een ultimatum stelt. Ze dreigt met de samenwerking te stoppen indien de VS het huidige plan doorstuurt naar de overige gemeenten. De VS reageert hier goed op en zegt met MO te willen blijven samenwerken. De VS vertoont na dit ultimatum coöperatiever gedrag dan daarvoor. Het beleidsplan wordt uiteindelijk iets later dan gepland en in een geredigeerde versie naar de andere gemeenten uit regio Zuid-Holland Zuid gestuurd. Eind mei wordt een bijeenkomst gegeven voor de ambtenaren van de gemeenten. Bij deze bijeenkomst wordt het concept beleidsplan besproken en wordt met de gemeenten gediscussieerd over enkele heikele punten zoals de financiering.

Hoofdstuk 6 – Analyse

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de empirische bevindingen, verkregen door middel van de observaties, interviews en literatuurstudie, behandeld worden. Deze bevindingen zullen gekoppeld worden aan het theoretisch kader, omschreven in hoofdstuk 2. Tevens kan door middel van de informatie, beschreven in dit hoofdstuk, antwoord worden gegeven op de deelvragen en hoofdvraag, die in hoofdstuk 1 aan de orde zijn gekomen. Dit antwoord zal in het volgende hoofdstuk expliciet gegeven worden. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

'In welke mate kan de samenwerking in de werkgroep omtrent het terugdringen van het alcoholmisbruik onder de Dordtse jongeren als geslaagd worden beschouwd?'

6.2 Type actoren

Zoals reeds in hoofdstuk 4 beschreven, richt dit onderzoek zich op de werkgroeppartners Alcoholbeleid. Dit zijn de GGD, de Veiligheidssociëteit (VS), de politie, en de afdelingen OOV, MO en sport van de gemeente Dordrecht. De afdeling communicatie wordt regelmatig ingeschakeld voor haar advies, maar zij wordt in dit onderzoek niet als werkgroeppartner gezien. Dit aangezien zij, in tegenstelling tot de andere partners, puur een adviserende functie heeft op het gebied van communicatie. Ze bemoeit zich niet over all met het beleidsplan. Zoals reeds in het voorgaande hoofdstuk beschreven, wordt al vrij snel bepaald dat het plan geschreven zal worden door de GGD, de VS en MO. Dit wordt het meest effectief geacht door de werkgroepleden. De werkgroep met de zes leden is slechts eenmaal bij elkaar gekomen wanneer besloten wordt om alleen de GGD, de VS en MO door te laten gaan met deze samenwerking. Daarom is de focus van dit onderzoek al snel verlegd van de zes werkgroepleden, naar drie. Dit is tevens de reden dat alleen deze drie actoren, alleen hun positie en hun gedragingen geanalyseerd zullen worden in dit onderzoek. In hoofdstuk 4 is reeds globaal omschreven wat voor organisaties de GGD, VS en MO zijn. In deze paragraaf zal dieper op het type organisatie ingegaan worden.

6.2.1 Veiligheidssociëteit

De Veiligheidssociëteit is een regionale organisatie, opgericht door het regionale college Zuid-Holland Zuid. De VS bestrijkt de hele regio Zuid-Holland Zuid. De enige twee personen

wier enige taak het is voor de VS te werken, zijn één beleidsmedewerker en één politieagent, beide ondergebracht in het zogenaamde programmabureau. De VS is niet een organisatie als de gemeente of als een GGD. Behalve de medewerkers van het programmabureau, heeft de VS steeds een andere samenstelling, afhankelijk van welk onderwerp men mee bezig is (www.veiligheidsmaatschappij-zhz.nl). Dit losse karakter van de VS en de vele personen met verschillende achtergronden binnen de VS, die die allen invloed kunnen uitoefenen op het beleidsplan, zorgen af en toe voor moeilijkheden bij de afstemming (persoonlijke observatie). Een voorbeeld hiervan is, dat de VS, GGD en MO erover eens waren dat er alleen discussiepunten naar de gemeenten gestuurd zouden worden en geen concept beleidsplan. De burgemeester van Graafstroom, die de bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt namens de VS, heeft hier een stokje voor gestoken en uiteindelijk is er toch een beleidsplan naar de gemeenten gestuurd. De leden van het programmabureau zijn namens de VS ambtelijk verantwoordelijk voor het alcoholbeleid voor jongeren. De beleidsmedewerker is de ambtelijke projecttrekker namens de VS. Deze beleidsmedewerker is het werkgroeplid dat zal samenwerken met de GGD en MO.

De VS is gevestigd in het regiokantoor van een politiebureau en komt daardoor veelvuldig in aanraking met de politie. De directe baas van de beleidsmedewerker van de VS is een politiefunctionaris (interview VS). Door deze hiërarchie, kan de politie invloed uitoefenen op de VS. Ook het feit, dat één van de twee medewerkers van het programmabureau een politieagent is, zorgt ervoor dat de VS beïnvloed wordt door de politie. De invloed van de politieorganisatie heeft zijn uitwerking gehad op de samenwerking tussen de GGD, de VS en MO. Tijdens de samenwerking heeft de VS vooral een 'geen woorden maar daden' mentaliteit gehad. Zij is meteen begonnen met het schrijven van een beleidsplan, zonder andere spelers hierbij te betrekken. Tevens wilde zij snel het plan afmaken en bij de gemeenten neerleggen. Deze 'geen woorden maar daden' mentaliteit kan toegeschreven worden aan de 'politicultuur' die bij de VS heerst. Tevens reageert de VS goed op de grote veranderingen die de GGD in haar plan heeft gemaakt. Dit komt waarschijnlijk doordat de GGD met deze actie de taal van de VS spreekt: De VS wil er niet over praten maar wil handelingen zien. De handelingen van de VS zijn, zoals de naam al doet vermoeden, gericht op de regionale veiligheid (www.veiligheidsmaatschappij-zhz.nl). Het bevorderen van de gezondheid behoort niet tot haar takenpakket, hoogstens als subdoelstelling om de veiligheid te vergroten. Tijdens het observatieproces is snel duidelijk geworden, dat de werkgroeppartners GGD en MO de VS vooral zagen als een verlengstuk van de politie. Dit blijkt onder andere uit het feit, dat MO de VS en de politie tezamen uitnodigde voor een gesprek. De andere werkgroeppartners zijn apart uitgenodigd voor een oriënterend gesprek.

De contacten die de VS heeft met de gemeenten, zijn veelal met hun bestuurders of hun afdelingen OOV. Met de GGD heeft de VS bijna nooit contact. De VS heeft af en toe het gevoel dat de GGD en MO min of meer twee handen op één buik zijn. GGD en MO hebben vaak hetzelfde standpunt en volgens de VS gedraagt de GGD zich ook af en toe ook anders als MO erbij is dan wanneer MO er niet bij is. De VS heeft de samenwerking met OOV en de politie als het meest soepel ervaren (interview respondent VS). De VS geeft aan in het interview dat zij, vooral in het begin, cultuurverschillen ervoer tussen haar en de GGD en MO. De GGD en MO wilden bijvoorbeeld veel praten over het conceptplan terwijl de VS sneller over wilde gaan tot actie (persoonlijke observatie). Met actie wordt het schrijven van het beleidsplan bedoeld. Ook neigt MO er meer naar om andere partijen bij het beleidsproces te betrekken dan de VS. Ter illustratie hiervan kan het organiseren van het werkgroepoverleg genoemd worden. De VS is van plan pas in een later stadium de andere partijen erbij betrekken. De VS is een aantal maal verweten door de GGD en MO, dat zij zonder andere partijen te consulteren, het beleidsplan zou willen schrijven. Zij zou geen interesse hebben in wat de andere actoren belangrijk vinden (persoonlijke observatie). Uit het interview met de VS is echter gebleken, dat dit niet het geval is. De VS is het gewend om alleen haar plannen te schrijven. Ze heeft er niet eens over nagedacht om meer spelers te betrekken bij het schrijven van het plan (interview VS). Ze wil de verdere uitwerking van haar plan wel aan andere partijen overlaten, dit lijkt haar het handigste. Juist omdat ze binnen haar eigen sociëteit reeds veel personen betrokken zijn bij het schrijven van een beleidsplan, wordt het voor haar nog lastiger indien nog meer actoren zich ermee bemoeien. Personen die binnen haar organisatie betrokken zijn geweest bij het beleidsplan ter terugdringing van het alcoholgebruik van de jeugd, zijn bijvoorbeeld de functionele bazen van de politie en de verantwoordelijk bestuurder: de burgemeester van Graafstroom. De GGD en MO geven aan dat het voor hun gedurende de samenwerking duidelijk is geweest wie hun aanspreekpunt is bij de VS (interviews GGD en MO).

6.2.2 GGD Zuid-Holland Zuid

De GGD Zuid-Holland Zuid is een regionale organisatie. Zij omvat alle gemeenten van de regio Zuid-Holland Zuid, behalve de Hoeksche Waard. Zij heeft dus een ander, kleiner bereik dan de VS heeft. Alle Nederlandse gemeenten hebben de taak de gezondheid van hun burgers te beschermen, bewaken en te bevorderen. De uitvoering van deze taken wordt aan de GGD overgedragen (www.ggdzhz.nl). De GGD heeft zeer korte lijnen tussen haar medewerkers. Het is een platte organisatie, waar de medewerkers een grote mate van autonomie hebben (interview GGD). Het werkgroeplid dat namens de GGD deel neemt, kan gewoon bij de directeur naar binnen lopen als hij wil, wat hij ook enkele keren gedaan heeft

gedurende de betreffende samenwerking tussen de VS, MO en de GGD. Tevens geeft hij tijdens het interview aan, dat hij zijn organisatie als een platte organisatie zou omschrijven. De senior beleidsmedewerker die het alcoholbeleid voor de jeugd onder zijn hoede heeft, is de enige die vanuit de GGD bij dit onderwerp betrokken is. Behalve dan de directeur die vooral wordt betrokken indien het slim is om een 'zwaargewicht' in te zetten, zoals bijvoorbeeld bij het bezoek aan het ministerie van VWS (interview GGD).

De GGD werkt veel samen met de gemeente Dordrecht. De gemeenten betalen de GGD voor de uitvoering van het gezondheidsbeleid (www.ggdzhh.nl). Het is daarom niet onlogisch te veronderstellen dat Dordrecht, als grootste gemeente van de regio Zuid-Holland Zuid, ten minste enige invloed heeft op de GGD. De GGD heeft niet eerder samengewerkt met de VS. Zo vertelt hij: 'Ik had eigenlijk nog nooit van de VS gehoord' (interview GGD). Op de vraag met wie hij de samenwerking het prettigst vindt, antwoordt hij MO. Redenen die hiervoor gegeven worden, variëren van 'weten wat je aan elkaar hebt' tot 'het hebben van eenzelfde insteek'. De GGD heeft de laatste jaren onder vuur gelegen bij de gemeente Dordrecht. De gemeente was niet tevreden over de diensten die de GGD leverde. Dit heeft geleid tot een deuk in het imago van de GGD (interview MO). De GGD heeft tijdens het samenwerkingsproces getracht zoveel mogelijk verantwoordelijkheden naar zichzelf toe te trekken (persoonlijke observatie). Zo wil zij de regierol op zich nemen van de uitvoering. Door te bewijzen dat zij zulke verantwoordelijkheden aan kan, kan zij haar imago weer wat opvijzelen. Door extra verantwoordelijkheden aan te nemen, kan zij zichzelf belangrijker maken voor haar opdrachtgevers (de gemeenten). Dit kan haar sterke betrokkenheid bij het beleidsplan en de wil om veel verantwoordelijkheden op zich te nemen verklaren. Bij de GGD is het voor MO en de VS gedurende de samenwerking duidelijk wie hun aanspreekpunt is van de GGD. Dit is het hele proces dezelfde persoon gebleven (interviews MO en VS)

6.2.3 Gemeente Dordrecht, afdeling MO

Meerdere afdelingen van de gemeente Dordrecht zijn betrokken bij het alcoholbeleid. Degene die de leiding krijgt over het maken van een beleidsplan gericht op het terugdringen van het alcoholmisbruik onder jongeren, is een ambtenaar van de afdeling MO. Deze ambtenaar is verantwoordelijk voor het gezondheidsbeleid van Dordrecht. Haar insteek bij het alcoholbeleid is dus vooral vanuit het gezondheidsoogpunt (interview MO). De verantwoordelijke ambtenaar heeft veel vrijheid in haar werk. Zij hoeft met niemand te overleggen, maar doet dit toch af en toe met collega's. De reden dat zij toch af en toe overlegt, is dat zij dit prettig vindt, maar niet omdat het moet (interview MO). Er is weinig

hiërarchie op de afdeling MO. Op de vraag met wie zij het beste heeft kunnen samenwerken, antwoordt MO dat de samenwerking met de GGD uiteindelijk toch wel het gemakkelijkste is gegaan. MO stelt, dat zij en de GGD dezelfde manier van werken hebben, hun aanpak van zaken komt overeen (interview MO). Een voorbeeld van dezelfde manier van werken is, dat ze bij het maken van beleid andere partijen reeds in het beginstadium erbij willen betrekken. Zo heeft MO, voordat ze begon met het maken van een plan, eerst alle partijen rond de tafel gezet om hun mening te horen. De GGD vertelt, dat zij bij het maken van beleid vaak samenwerkt met andere partijen zoals hulpverleningsinstanties (interview GGD). Tevens hebben GGD en MO dezelfde insteek en kennen ze elkaar al langer. Met dezelfde insteek wordt de insteek vanuit het gezondheidsoogpunt bedoeld (interview respondenten GGD en MO).

MO probeert bij het maken van beleid vaak de intermediaire rol te spelen. Dit is in lijn met wat de gemeente Dordrecht wil (interview MO). Dordrecht hoeft niet alles zelf te regelen, als ze maar ervoor zorgt dat het geregeld wordt. Dit streven komt ook sterk terug in de rol die MO gespeeld heeft tijdens de samenwerking (persoonlijke observatie). Dordrecht heeft het initiatief genomen om een beleidsplan te schrijven en om hiervoor partners uit te nodigen. Het streven is vanaf het begin af aan geweest, dat deze partijen gezamenlijk tot een oplossing zouden komen, waarbij MO meer een regierol zou hebben. Dit heeft MO meerdere keren aangegeven voor en tijdens de samenwerking. Tot slot geven de VS en de GGD aan, dat het soms lastig voor hen is te bepalen wie het aanspreekpunt is van Dordrecht. In het begin is het helder dat dit MO is. Later in de samenwerking is dit echter niet meer zo helder. Andere afdelingen van Dordrecht, zoals Communicatie en OOV, nemen direct contact op met de GGD en de VS, zonder dit via MO te spelen. Er is niet eerst binnen eigen kring overlegd en één vertegenwoordiger gekozen van deze drie medewerkers, die alle contacten naar buiten toe coördineert (interview GGD en VS). Wat dit betreft is er sprake van een diffuus netwerk. De GGD brengt het iets genuanceerder dan de VS. Ook hij geeft aan, dat het soms onduidelijk is wie waarvoor het aanspreekpunt is binnen de gemeente Dordrecht. Alhoewel hij goede contacten heeft met de projectleider van Dordrecht, goed met haar kan samen werken en weet wat hij aan haar heeft, bestaat er bij hem toch lichte verwarring over wie nu het aanspreekpunt is (interview GGD).

6.2.4 Concluderend

Uit paragraaf 6.3 kan opgemaakt worden, dat de verschillen tussen de actoren de samenwerking lastiger hebben gemaakt. De werkgroep van de gemeente Dordrecht bestaat

niet alleen uit homogene actoren. De actoren zijn allen publieke organisaties, dit is een belangrijke overeenkomst. De achtergronden van sommige actoren verschillen echter sterk. De GGD en MO kunnen in dit onderzoek als homogene actoren aangemerkt worden. Deze actoren bekijken de situatie vanuit hetzelfde oogpunt (gezondheid) en hebben over het algemeen dezelfde manier van werken. Zo hechten zij er beide waarde aan om andere betrokkenen te betrekken bij het maken van beleidsplannen (interview GGD en MO). Zoals in hoofdstuk 5 te lezen is, is de VS daarentegen zelf begonnen met het schrijven van een plan zonder andere betrokkenen erbij uitgenodigd. Bij de GGD bestaat veel vrijheid in de organisatie net als bij MO. Zo zijn de beslissingen die genomen zijn door de MO en GGD tijdens de samenwerking, allemaal door één persoon van de organisatie genomen. Hoogstens zijn zij voor advies bijgestaan door hun collega's, maar dit heeft echter nooit een dwingend karakter gekend (interview MO en GGD). Dit, terwijl de VS de structuur van de VS (zie hoofdstuk 5) ervoor zorgt, dat er afstemming plaats moet vinden met veel personen. Er zijn veel personen binnen de organisatie die zich bezig houden met hetzelfde onderwerp (interview VS). Tevens heeft de VS een mentaliteit van 'geen woorden maar daden'. Zij is meteen begonnen met het schrijven van een beleidsplan, zonder betrokken partijen erbij te betrekken. Een belangrijke oorzaak van deze mentaliteit is, dat ze beïnvloed wordt door de politieke organisatie. De functionele baas van het programmabureau en één van de twee medewerkers van het programmabureau zijn politiefunctionarissen (interview VS). Er kan geconcludeerd worden, dat de werkgroep van de drie partijen bestaat uit de heterogene actor VS en de homogene actoren GGD en MO.

Tot slot kan gesteld worden, dat er tussen de VS en de GGD en tussen de VS en MO geen zorgvuldig opgebouwde relatie bestaat. Er bestaan geen hechte contacten tussen de VS enerzijds en de GGD en MO anderzijds. Van een zorgvuldig opgebouwde relatie tussen de VS en MO is geen sprake, tussen de GGD en MO wel. Zij hebben vaker contact gehad met elkaar en weten wat ze aan elkaar hebben (interviews GGD en MO). De kans is niet heel groot dat de afdeling MO en de VS, of de VS en de GGD op korte termijn weer samen zullen werken aan een onderwerp (interviews VS, GGD en MO). Daarom wordt een zorgvuldig opgebouwde relatie door alle drie de partijen niet als noodzakelijk beschouwd. Er bestaat aan de kant van de GGD en de VS soms verwarring over wie het aanspreekpunt is van Dordrecht (interviews VS en GGD) lastig gevonden te hebben te bepalen wie nu het aanspreekpunt was bij Dordrecht. Voor de VS is het wel het hele proces duidelijk geweest welke persoon het aanspreekpunt is binnen de GGD en vice versa. MO geeft aan, dat het haar het hele proces helder is geweest wie het aanspreekpunt is van de VS en de GGD. Tot slot geven alle drie de actoren aan dat er, ondanks het gedwongen karakter van de

samenwerking, toch een hechte samenwerking is ontstaan de laatste paar maanden (interviews MO, GGD en VS).

6.3 Interdependentie tussen de drie actoren

Tussen de drie actoren in het alcoholbeleidnetwerk is een grote mate van wederzijdse afhankelijkheid waar te nemen. Zoals in hoofdstuk 2 reeds is aangegeven, kan interdependentie verschillende vormen aannemen. In deze casus zijn er ook meerdere vormen van interdependentie te zien. De drie actoren zijn zich ervan bewust, dat drie aparte plannen niet effectief zullen zijn (interviews GGD, VS en MO). De verschillende plannen kunnen tegenstrijdigheden vertonen en bovendien kan het nadelig zijn als niet alle partijen achter eenzelfde plan staan. Er bestaat afhankelijkheid in de vorm van politieke steun. De plannen van de GGD en de VS dienen uiteindelijk goedgekeurd te worden door de lokale bestuurders. Indien de steun van de grootste gemeente van de regio Zuid-Holland Zuid gewaarborgd is, kan het beleidsplan alvast op rekenen op de politieke steun van de grootste gemeente van Zuid-Holland Zuid. Voor de GGD en de VS is dit een belangrijke reden om Dordrecht te betrekken bij hun plannen (interviews GGD en VS). Voor Dordrecht is het van belang, dat zowel de VS als de GGD meedoen om de deskundigheid die zij bezitten. De GGD op het gebied van gezondheid en de VS op het gebied van veiligheid. Tevens heeft de VS nauwe banden met alle burgemeesters van de gemeenten in regio Zuid-Holland Zuid. Deze connecties, kunnen voor de GGD en MO zeer waardevol zijn (interview MO).

6.3.1 Juiste actoren bij de werkgroep

Er is door MO nagedacht over de actoren die uitgenodigd zijn om deel te nemen aan de werkgroep. Op basis van de mindmap, zijn enkele publieke actoren geselecteerd die invloed kunnen uitoefenen op de partijen die direct in contact staan met de jongeren. Deze actoren, te weten de GGD, de VS, OOV, MO, Sport en de politie, zijn toen uitgenodigd voor de gesprekken. De bedoeling is dat deze actoren een soort vertegenwoordigende functie hebben ten opzichte van de betrokken actoren die niet zijn uitgenodigd. Zo worden bijvoorbeeld jeugdzorg en bureau HALT, verwacht te worden beïnvloed door respectievelijk de GGD en de politie (persoonlijke observatie).

De vraag is of MO hiermee de actoren heeft uitgenodigd die zij aan de hand van haar eerdere aangegeven wens uit zou moeten nodigen. MO's wens om de directe omgeving van een jongere te beïnvloeden, die zowel tijdens gesprekken gedurende de samenwerking als

in het interview met MO naar voren komt, is met het uitnodigen van de hierboven beschreven partijen, niet nagestreefd. Ook heeft MO in haar Meerjarenplan Gezondheid 2008-2010 geschreven, dat in het kader van het aanpakken van de alcoholproblematiek onder jongeren, de belangrijkste betrokken actoren de GGD, Bouman GGZ Preventie, De Hoop, Onderwijs, Sportverenigingen, Bureaus voor Opvoedingsondersteuning, Eerstelijnszorg (o.a. Huisartsen), Politie en Bureau Halt zijn (Meerjarenplan Gezondheid 2008-2010). Hiervan heeft ze alleen de GGD en de politie uitgenodigd voor deelname aan de werkgroep. Het is begrijpelijk, dat MO niet alle betrokken actoren kan uitnodigen. Het zijn er teveel om samen een plan mee te schrijven. Echter, zou ze er wel voor kunnen kiezen de belangrijkste partijen, die ze in haar Meerjarenplan noemt uit te nodigen. MO's reden om deze partijen niet uit te nodigen is, dat het beleidsplan nog in een pril stadium is en dat er slechts grote lijnen uitgezet worden. Ze heeft het daarom niet nodig geacht om de partijen met directe invloed op de jongere uit te nodigen (interview MO). Een argument hiertegen is, dat het ook bij de opstartfase belangrijk is om de betrokken partijen mee te laten denken en beslissen. De inmenging van meer actoren met andere belangen maakt het misschien wel lastiger om tot een gezamenlijk beleidsplan te komen, echter vergroot het het draagvlak van het beleidsplan wel. Het is dan niet langer slechts een plan van de publieke partijen, die wat verder af staan van de problematiek dan bijvoorbeeld een horecagelegenheid of een jongerenwerker.

Toen tijdens het werkgroepoverleg uit effectiviteitsoverwegingen is besloten om het beleidsplan te laten schrijven door de GGD, de VS en MO, gaven alle zes de partijen aan hiermee eens te zijn. Het afhaken van de drie van de zes partijen betekent wel dat de partijen die deze partijen vertegenwoordigen, ook geen invloed meer hebben op het beleidsplan. Hier is geen rekening mee gehouden. De redenen van de partijen om af te haken, komen allemaal voort uit argumenten dat het niet nodig is voor hun organisatie om een bijdrage te leveren. Andere organisaties, die zij dienen te vertegenwoordigen, zijn niet aan bod gekomen tijdens hun overweging om wel of niet deel te nemen aan de samenwerking (werkgroepoverleg, april 2008).

Uit de interviews blijkt, dat de GGD, de VS en MO van mening zijn dat het juist is dat zij het plan met zijn drieën schrijven (interviews GGD, MO en VS). Ze kunnen geen actoren bedenken waarvan het waardevol is als deze ook meeschrijven aan het beleidsplan. In een later stadium moeten wel andere partijen betrokken worden, zo geven zij aan. Ook de drie partijen die in het beginstadium reeds afgehaakt zijn bij het meeschrijven met het beleidsplan, te weten de politie, OOV en sport, zijn van mening dat de drie actoren die nu het plan schrijven de juiste zijn. Door deze drie actoren gekozen te hebben, worden de

belangrijkste kanten van het probleem, gezondheid en veiligheid, bestreken. Tevens wordt er nu één beleidsplan geschreven, in plaats van drie verschillende (interview politie, OOV en sport). Voor de deelname van de VS en GGD zijn argumenten te noemen. Op deze manier krijgt het plan een regionaal karakter en wordt aandacht gegeven aan zowel de veiligheidskant als de gezondheidskant van het probleem. Ook de deelname van een gemeente kan beargumenteerd worden. De politieke steun die zij biedt en de kennis van lokale aangelegenheden zijn een belangrijke steun. Verder is het feit, dat hiervoor de grootste gemeente uit de regio is uitgekozen is begrijpelijk. De GGD en de VS hebben de opdracht gekregen van de gemeenten en Dordrecht, als grootste gemeente van regio Zuid-Holland Zuid, kan de lokale overheden vertegenwoordigen.

Tijdens de samenwerking is nooit naar voren gekomen, dat de partijen een actor misten bij de overleggen. Een mogelijke reden hiervoor is, dat het plan vooral globaal beschrijft wat er zal gebeuren, op de inhoud wordt nog niet echt ingegaan (beleidsplan 'Verzuip jij je toekomst?!'). Dit wil niet zeggen, dat de beperking tot deze drie partijen ook de beste samenstelling is. Er zijn enkele kanttekeningen te noemen bij de samenstelling van het driekoppig overleg. Allereerst ontbeert de samenstelling van dit overleg politiek draagvlak. Er klinken steeds meer geluiden van de andere gemeenten, dat zij het niet eens zijn met de deelname van Dordrecht hierin (interviews GGD en VS en persoonlijke observatie). Dordrecht heeft dus op het moment niet genoeg draagvlak om de gemeenten te vertegenwoordigen. MO Dordrecht heeft zelf ook het gevoel dat de andere gemeenten niet genoeg betrokken worden bij het beleidsplan, maar vindt dit ook voor een groot deel aan henzelf liggen. De Drechtsteden hebben tijdens het ambtelijk overleg in maart aangegeven het eens te zijn met de Dordtse participatie bij het maken van het plan. Dordrecht zou dan een plan maken samen met de GGD en de VS dat als 'best practise' zou dienen voor de overige Drechtsteden (ambtelijk overleg Drechtsteden, maart 2008). Hierna heeft niemand van de andere gemeenten zich geïnteresseerd opgesteld ten opzichte van de vorderingen van het beleidsplan (interview MO). Ook tijdens de bijeenkomst op 21 mei 2008, is gebleken dat lang niet alle gemeenten het beleidsplan gelezen hebben (persoonlijke observatie). Dit gebrek aan politiek draagvlak dient niet genegeerd te worden, aangezien politiek draagvlak belangrijk is voor het slagen van een beleidsplan.

Tevens is het opmerkelijk, dat OOV niet bij de samenwerking tussen de GGD, de VS en MO betrokken is. OOV heeft een zeer belangrijke rol in het geheel, reeds in dit stadium. Zij heeft expertise in het omgaan met de lokale orde en veiligheid, contacten met de horeca en

detailhandel, weet wat daar speelt en is degene die vergunning afgeeft en in kan trekken . Verder wordt op nationaal niveau gewerkt aan plannen om meer bevoegdheden van VWA naar de lokale afdelingen OOV te brengen (interview OOV). Wat OOV te bieden heeft, is waardevol voor de andere drie spelers. Bovendien zou de verhouding bij het driekoppig overleg meer in evenwicht zijn. Er zijn dan twee actoren van de veiligheidskant (VS en OOV) en twee van de gezondheidskant (MO en GGD). Dit zou misschien het gevoel van de VS dat het soms twee tegen één was de kop in hebben gedrukt. Verwijzend naar de hiervoor genoemde redenen zou het slim zijn om OOV erbij te betrekken. Daarnaast is het voor OOV zelf ook van belang om de alcoholproblematiek terug te dringen. De openbare orde en veiligheid wordt immers aangetast door de alcohol drinkende jongeren (hoofdlijnenbrief alcohol, 2007). OOV is afhankelijk van MO om haar kennis van de lokale gezondheid. Hiernaast is zij afhankelijk van de GGD en de VS om dezelfde redenen als MO dit is. Ook voor OOV is het dus raadzaam om zich bij het driekoppig overleg te voegen. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid, die echter niet door alle partijen onderkend wordt. MO wil OOV er wel graag bij hebben, maar OOV heeft van het begin af aan te kennen gegeven niet te sterk betrokken te willen zijn bij het beleidsplan. Zij acht haar inbreng bij het maken van een beleidsplan niet waardevol genoeg om haar kleine afdeling aan te wijden (interview OOV).

OOV is incidenteel wel toegevoegd aan het driekoppig overleg. Zowel de VS, GGD als MO kunnen geen reden geven waarom OOV toen wel is uitgenodigd en andere keren niet (interview VS, GGD en MO). Waarschijnlijk bestaat de reden dat OOV niet gevraagd is om zich bij de actoren te voegen die het beleidsplan zullen schrijven, uit toevalligheid en redenatie. OOV wil geen hoofdrolspeler zijn bij het maken van een alcoholbeleid voor jongeren. OOV is wegens ziekte niet aanwezig bij het werkgroepoverleg waar besloten wordt, dat de GGD, de VS en MO het beleidsplan gezamenlijk zullen schrijven. Als OOV er wel bij was geweest, hadden de andere spelers OOV kunnen laten inzien dat het ook voor OOV een belangrijk thema betreft en had OOV misschien besloten toch mee te doen. Nu is OOV echter niet aanwezig geweest bij het werkgroepoverleg en heeft dit meteen een afstand gecreëerd tussen de spelers die wel aanwezig waren en OOV (persoonlijke observatie).

6.3.2 Concluderend

Uit de bovenstaande informatie kan geconcludeerd worden, dat de GGD, de VS en de afdeling MO van Dordrecht wederzijds afhankelijk zijn van elkaar met betrekking tot het maken van een alcoholbeleid voor jongeren. Deze afhankelijkheid is gebaseerd op de

gebieden politieke steun, expertise en connecties. Om te bepalen wie MO in de werkgroep wil hebben, heeft ze alle actoren in kaart gebracht en heeft toen besloten van iedere groep actoren één vertegenwoordiger te kiezen (persoonlijke observatie). Deze manier van kiezen past niet bij haar eerder aangegeven wens om invloed uit te oefenen op de partijen die directe invloed uit oefenen op de jongeren. Van de partijen die ze in haar meerjarenplan aangeeft als partners om de alcoholproblematiek aan te pakken onder jongeren, nodigt ze er slechts twee uit, te weten de GGD en de politie. Ze nodigt alleen de actoren uit die de jongeren slechts indirect kunnen beïnvloeden. Verder is het besluit om met zijn drieën verder te gaan niet goed overwogen geweest. De actoren die zich terugtrekken hebben dit beredeneerd als het niet waardevol zijn in dit stadium van het beleidsproces (1e werkgroepoverleg, april 2008). Er is niet bij nagedacht, dat indien deze vertegenwoordigers niet meer meedoen, degenen die zij vertegenwoordigen ook geen stem meer hebben. Hier had meer nadruk op gelegd moeten worden. De werkgroepleden geven alle zes aan tevreden te zijn met het feit dat de GGD, MO en de VS het plan met zijn drieën schrijven (interviews GGD, VS en MO). Tot slot is het opmerkelijk, dat OOV niet deelneemt aan de samenwerking tussen de GGD, MO en de VS. OOV heeft expertise en connecties met belangrijke actoren als de horeca. Tevens zou de VS zich waarschijnlijk minder een buitenstaander hebben gevoeld, aangezien ze wordt gesteund door een partij met dezelfde doelstelling als zij. Simpel gezegd is het dan twee tegen twee in plaats van één (VS) tegen twee (MO en GGD). In eerste instantie is getracht de werkgroep samen te stellen door middel van een beredeneerd plan (interview MO). Vervolgens heeft door een combinatie van redentatie en toevalligheden, die in deze paragraaf genoemd worden, de groep die uiteindelijk het plan zou gaan schrijven een andere vorm aangenomen dan wat MO's bedoeling is geweest (persoonlijke observatie). Voorbeelden van redentatie zijn de overweging van MO om alleen vertegenwoordigers voor de directe actoren uit te nodigen en het afwijzen van deelname aan het schrijven van het beleidsplan door de politie, OOV en sport. Voorbeelden van toeval zijn het ontdekken dat de VS dezelfde opdracht heeft als MO (maar dan op regionaal niveau) waardoor de twee besluiten samen te werken en de afwezigheid van OOV tijdens het werkgroepoverleg waar besloten wordt, dat de VS, de GGD en MO het plan zullen schrijven.

6.4 Onderlinge interactie

In de vorige paragraaf is reeds aangegeven dat er een zekere mate van interdependentie bestaat tussen de GGD, VS en Dordrecht. Hierdoor worden de actoren gedwongen een

relatie met elkaar aan te gaan (Klijn et al, 1992). De overleggen van de afdeling zijn begonnen met zes partners. Toen bleek dat drie van deze zes partners nog niet in dit stadium van het beleidproces bij het beleidsplan betrokken moesten worden, zijn de drie overgeblevene meteen samen aan de slag gegaan. Dit is een bevestiging van de netwerktheorie. Hierin wordt namelijk beschreven dat onderlinge interacties alleen worden aangegaan als men iets van elkaar nodig heeft (Klijn et al uit: Edwards et al 2000, p.40).

Als MO haar verlanglijstje van werkgroeppartners rond heeft, probeert ze een vergadering met al deze eventuele partners te organiseren. De dag, dat alle actoren beschikbaar zijn, blijkt een stuk verder in de toekomst te liggen, dan waarop MO gerekend heeft. Het is niet zo makkelijk om de interactie tussen de werkgroeppartners op gang te brengen (persoonlijke observatie). Na het eerste werkgroepoverleg, is de interactie een stuk makkelijker te regelen. Er zijn dan nog maar drie partijen over, die samen het beleid zullen maken. Tevens zijn deze drie partijen zich ervan bewust dat ze samen moeten werken om resultaten te boeken. Deze vermindering van het aantal partners en het bewustzijn van de noodzaak tot samenwerken heeft ertoe geleid dat het vanaf nu een stuk makkelijker is om een afspraak te plannen waarbij alle drie de spelers aanwezig zijn (persoonlijke observatie).

Tussen de drie partijen heeft vanaf dat moment regelmatig contact plaatsgevonden. De GGD geeft zelfs aan het aantal overleggen en contactmomenten als 'intensief' te hebben ervaren (interview GGD). Er zijn veel overleggen geweest in korte tijd. Ook de VS en MO zeggen tevreden te zijn over het aantal contactmomenten en de kwaliteit hiervan. Er heeft sinds het werkgroepoverleg van 1 april, minimaal één keer per twee weken een bijeenkomst tussen de drie partners plaatsgevonden. Tijdens de vergaderingen hebben de partijen alles kunnen bespreken wat zij wilden bespreken en heeft iedere partij steeds een betrokken indruk gemaakt (persoonlijke observatie). Er heeft er menig discussie plaatsgevonden tussen de drie partijen. Zo is er onenigheid geweest bij het bepalen wat er precies in de inleiding moest komen te staan. Andere voorbeelden zijn het ultimatum dat Dordrecht heeft gesteld aan de VS en de GGD die de tijd heeft genomen om het plan te redigeren. Dit toont betrokkenheid bij de kwestie. Zowel de kwaliteit als de kwantiteit kunnen als voldoende aangemerkt worden (interviews MO, GGD en VS)

Een minpunt van de interactie is, dat de coördinatie van deze afspraken soms te wensen over laat. Doordat het beleidsplan in een zeer korte periode af moest zijn, zijn regelmatig overleggen ad hoc gepland. De partijen hebben daardoor niet altijd de tijd gehad om zich voor te bereiden op het overleg. Zo is het voorgekomen dat tijdens een overleg twee

partners een verouderde versie voor zich hadden van het plan, of dat partijen geen tijd meer hadden om zich in te lezen (persoonlijke observatie).

Het feit dat eigenlijk in verschillende settings beslissingen genomen worden over hetzelfde onderwerp, maakt coördinatie lastig te bewerkstelligen (Koppenjan, 2004, p.39). Zo heeft de VS bijvoorbeeld behalve de overleggen met de GGD en MO Dordrecht ook regelmatig besprekingen met politieambtenaren, het OM en de burgemeester van Graafstroom over hetzelfde onderwerp. De burgemeester van Graafstroom is de persoon die het alcohol beleidsplan bestuurlijk trekt. De beslissingen die in één zo'n setting genomen worden hebben volgens Koppenjan (2004, p.39) echter consequenties voor alle actoren en voor de progressie van het oplossingsproces van het probleem in zijn geheel. Dit resulteert in een zigzaggend verloop van het spel in plaats van een lineair verloop. Deze situatie is ook hier te vinden. Zo is tijdens de samenwerking gebleken, dat de VS af en toe moeite heeft met te beslissingen nemen en het plan te wijzigen. Een reden hiervan is, dat zij dit ook weer in haar andere overleg moet voorleggen eer zij kan beslissen. Ook de drang die de VS voelt om het plan voor een bepaalde datum af te hebben wordt in belangrijke mate door haar partners veroorzaakt (persoonlijke observatie). De VS dient rekening te houden met al haar overlegpartners (interview VS).

6.4.1. Concluderend

Er kan geconcludeerd worden, dat er veel interactie tussen de GGD, VS en MO heeft plaats gevonden. Vanaf het werkgroepoverleg, heeft er minimaal één keer in de twee weken een overleg tussen de drie partijen plaats gevonden. De kwaliteit van de bijeenkomsten is naar tevredenheid. Alle actoren kunnen inbrengen wat ze willen tijdens de overleggen en er heerst een sterke betrokkenheid bij het beleidsplan (interviews MO, VS en GGD). MO, de GGD en de VS actoren geven aan, dat door de intensieve samenwerking de banden onderling een stuk hechter zijn geworden. Dit ondersteunt de stelling van Koppenjan (2004), dat als er voldoende interactie is, de banden vanzelf hechter zullen worden. Tevens zijn alle drie de actoren van mening dat ieders mening gehoord is en dat alle belangrijke zaken besproken zijn (interviews MO, GGD en VS). Over het algemeen heeft er een goede coördinatie plaats gevonden van de interactie. Alle drie de actoren zijn steeds op de hoogte geweest van een vervolgspraak en van het feit wanneer één van hen een bijeenkomst zou hebben met een ander overlegorgaan, omtrent het onderwerp alcohol en jeugd. Ter illustratie kan het bezoek van de VS aan het ministerie van VSW genoemd worden. Een kanttekening hierbij is, dat door die parallelle overlegorganen soms terughoudend is gereageerd met betrekking tot wijzigingen. Zo is het voor de VS lastig om beslissingen te nemen in de werkgroep, aangezien ze ook rekening dient te houden met haar parallelle overlegorgaan

bestaande uit haar VS collega's. Verder is door de tijdsdruk coördinatie in de vorm van een ruimschootse planning van bijeenkomsten soms onmogelijk is geweest.

6.5 Percepties van de actoren

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, neemt iedere actor de omgeving op zijn eigen manier waar, het interpreteren van de omgeving is een subjectieve bezigheid. Problemen zijn geen vaststaande gegevens, maar sociale constructies (Koppenjan, 2004, p.29). Dat actoren hun eigen kijk hebben op de omgeving, is ook tijdens het in deze scriptie onderzochte casus naar voren gekomen. Een eerste voorbeeld hiervan is, dat de alcoholproblematiek onder jongeren op verschillende manieren wordt gezien. Voor de VS is de veiligheidskant van het probleem relevant en voor de GGD en MO de gezondheidskant (interviews VS, MO en GGD). Tijdens het eerste werkgroepoverleg, vertelt de VS dat zij van mening is, dat er te weinig draagvlak bestaat bij de omgeving om het alcoholgebruik van jongeren aan banden te leggen. Het misbruik van alcohol door de jongeren is op haar beurt weer een belangrijke oorzaak van de afnemende veiligheid van de burgers. Jongeren onder de invloed van alcohol veroorzaken sneller overlast en vertonen meer agressie dan jongeren die niet onder invloed zijn van alcohol. De GGD op haar beurt, baart het zorgen dat alcohol zulke negatieve gevolgen kan hebben op de gezondheid van jongeren. Ze doelt hierbij zowel op de mentale, als fysieke gezondheid (interview GGD).

MO is van mening, dat het alcoholmisbruik door jongeren vooral een opvoedkundig probleem is. Ouders onderschatten de gevolgen van het op jonge leeftijd gebruiken van alcohol (1e werkgroepoverleg, 2008). Zij wil het probleem het liefst opgelost hebben, omdat ze de jongeren zo optimaal mogelijk wil laten participeren in de maatschappij. Bovendien zijn de jongeren de toekomst. MO ziet in, dat veiligheid en gezondheid in deze situatie hand in hand gaan (interview MO). De VS en de GGD hebben deze stap nog niet zo duidelijk gemaakt. Ze geven beide aan, dat ze begrijpen dat het alcoholgebruik op meerdere vlakken negatieve consequenties heeft, zoals op de veiligheid en de gezondheid (interviews GGD en VS). Echter, de GGD en de VS leggen toch duidelijk de nadruk op hun eigen terrein. De VS heeft tijdens het plan steeds getracht de veiligheid centraal te stellen en de GGD heeft steeds hiertegen geprotesteerd en getracht de gezondheidskant beter te belichten in het beleidsplan. Deze nadruk op eigen terrein hoeft echter niet slecht te zijn. Op deze manier worden beide kanten van het probleem belicht.

De drie actoren zijn het echter wel over eens, dat om zowel de veiligheidsproblemen als de gezondheidsproblemen aan te pakken, het alcoholgebruik van de jongeren moet worden aangepakt. Deze causale relatie wordt door alle drie de partijen bevestigd (interviews MO, GGD en VS). De consensus over het aanpakken van de belangrijkste oorzaak van de problemen, is positief voor de samenwerking. Omdat de actoren van mening verschillen over het uiteindelijke doel, wordt het oplossen van de belangrijkste oorzaak van beide problemen als doel genomen (persoonlijke observatie). De probleempercepties en de belangrijkste oorzaak hiervan volgens de actoren zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

	GGD	VS	MO
Probleemperceptie	De gezondheid van jongeren wordt bedreigd. Dit in de vorm van zowel psychisch als fysiek letsel.	De veiligheid van de burgers wordt bedreigd. Het geweld, de agressie en de overlast op straat nemen toe.	De gezondheid van de jongeren wordt bedreigd. Dit in de vorm van zowel psychisch als fysiek letsel.
Belangrijkste oorzaak	Alcoholmisbruik van de jongeren.	Alcoholmisbruik van de jongeren.	Alcoholmisbruik van de jongeren.

Tabel 6.1 Probleempercepties en belangrijke oorzaken

Tot slot kan nog een koppeling gemaakt worden naar paragraaf 6.2, waarin de GGD en MO als homogene actoren worden getypeerd. Koppenjan (2004) steunt deze typering met de volgende uitspraak: 'Er kunnen grenzen getrokken worden tussen sociale groepen waar de verschillen groter zijn dan de overeenkomsten in het referentiekader' (Koppenjan, 2004, p.30). Aangezien de referentiekaders van MO en de GGD veel op elkaar lijken en de verschillen minder wezenlijk zijn dan de overeenkomsten (persoonlijke observatie), ondersteunt Koppenjan de typering van de GGD en MO als homogene actoren.

6.5.1 Perceptiesturing

Ondanks de verschillen in percepties, is niet getracht de percepties van de ander te wijzigen. De belangrijke verschillen in percepties betreffen vooral wat het precieze probleem is en welk doel bereikt moet worden (interviews MO, GGD en VS). Op de vraag of er tijdens de samenwerking is geprobeerd één gezamenlijke probleemdefinitie te hanteren die door allen gebruikt zou moeten worden is ontkennend geantwoord door alledrie de partners (interviews

GGD, MO en VS). De actoren en hun percepties worden in hun waarde gelaten. Op deze manier komen niemands belangen in het gedrang en wordt er niet één opgedrongen waarheid geconstrueerd. (De Bruijn, 2004). Het is goed dat er in deze casus niet wordt gestuurd op het wijzigen van percepties. De kans is zeer klein dat percepties die fundamenteel verschillen tot één probleemstelling en doelstelling kunnen leiden, waarbij de belangen van alle partijen behartigd worden (Hoogerwerf, 2003). In de onderzochte casus verschillen de percepties van de actoren fundamenteel. Veiligheid en gezondheid is een heel andere invalshoek, wat de kans dat één probleemdefiniëring gesteld kan worden die belangen van alle actoren behartigt, zeer klein maakt. Bovendien is de kans groot, dat als er op het wijzigen van percepties wordt gestuurd de VS het onderspit delft. Het is dan immers twee tegen één. Nu worden de belangen van alle drie de partners gerespecteerd en kan iedereen zich inzetten om zijn eigen belangen te vertegenwoordigen (persoonlijke observatie). De actoren geven aan het gevoel te hebben dat hun wensen en eisen gerespecteerd zijn, wat ze een belangrijk vinden voor een goede samenwerking (interviews GGD, MO en VS).

6.5.2 Percepties omtrent de posities van de actoren

Er bestaat onenigheid over de precieze posities van de drie actoren. Iedereen is het erover eens, dat het beleidsplan gezamenlijk geschreven moet worden (interviews MO, GGD en VS). De VS ziet voor zichzelf een rol weggelegd als de aanjager van een beleid, ze wil bepaalde onderwerpen op de agenda van de gemeenten zetten. De VS pakt een bepaald onderwerp op en zorgt ervoor dat andere partijen, meestal de gemeenten, dit overnemen. Ze wil zich bezig houden het concept beleidsplan, waarin in grote lijnen beschreven staat wat er moet gebeuren en het dan overlaten aan de gemeenten en de andere partijen die de uitvoering van het plan zullen verzorgen. Hierna wil ze zich terug trekken (interview VS). Wat betreft de GGD is zij van mening, dat deze vooral een adviserende rol moet hebben bij het maken van het beleidsplan. Ook bij de uitvoering is de adviesfunctie de beste voor haar. Deze adviserende rol dient zich te beperken tot het gebied van gezondheidskwesties (interview VS). Tot slot geeft de VS aan, dat ze vindt dat de GGD wel thuis hoort in de werkgroep 'Educatie' die in het plan beschreven staat. Dordrecht, dient volgens haar, net als de andere gemeenten invulling te geven aan het concept beleidsplan. Dat Dordrecht als enige gemeente inhoudelijk meehelpt aan het beleidsplan, vindt zij wel eens lastig te verkopen aan andere partijen (interview VS).

De GGD ziet haar eigen rol heel anders dan de VS dat doet. Zij wil haar kennis gebruiken om regionaal het plan verder in te vullen (interview GGD). Zij wil dus in het beleidsplan verder gaan op de inhoud dan de VS dit wil. Dit zorgt af en toe voor wrijving binnen de werkgroep. Zo worden de pogingen die de GGD doet om in het plan dieper op het beleid in te gaan, door de VS de kop in gedrukt (persoonlijke observatie). De VS wil dit overlaten aan de gemeenten (interview VS). Bovendien wil de GGD de projectleider worden en de algehele regie voeren van de uitvoering van het beleidsplan. Deze regie moet dan niet stoppen bij het thema gezondheid, maar ook het thema veiligheid omvatten (interview GGD). De GGD kan zich wel vinden in de rol die de VS voor zichzelf weggelegd vindt. Dit is een voorbereidende, signalerende rol, die ophoudt wanneer andere actoren het probleem oppakken. Voor de gemeenten, waaronder Dordrecht, ziet de GGD een kleinere rol weggelegd dan de VS. De gemeenten dienen de uiteindelijke beslissing te maken, maar de GGD vindt dat de gemeenten de regie over de uitvoering aan haar over moeten laten. Voor Dordrecht specifiek, vindt ze het goed dat zij mee helpt met het schrijven van het beleidsplan. Zo is er ook een vertegenwoordiger van de lokale overheden. Bovendien is Dordrecht degene geweest die de VS en de GGD bij elkaar heeft gebracht, stelt de GGD (interview GGD).

MO wil het liefst de regierol hebben tijdens het proces. Ze vindt, dat zij ook de aangewezen is voor deze functie, aangezien de gemeenten in deze casus de belangrijkste spelers zijn. Zij als grootste en machtigste gemeente is dan degene die het meest recht op deze rol heeft (interview MO). Hiernaast is zij van mening, dat de rol van de VS als aanjager van het project en als belangrijkste beslisser van wat er qua veiligheid in het plan komt, de juiste is. Echter, is MO er niet gelukkig mee dat de VS het plan nu eigenlijk zo snel mogelijk wil overdragen aan partijen verderop in de keten en haar handen er grotendeels vanaf wil trekken. Volgens MO moet ze dit niet zo abrupt doen. MO ziet liever, dat de VS in het begin van de uitvoering van het beleidsplan nog betrokken blijft en dan geleidelijk aan zich terug trekt (interview MO). Dordrecht is zeer te spreken over de GGD, maar denkt niet dat het verstandig is om haar de projectleider te maken. Allereerst omdat de GGD geen banden heeft met partijen als de horeca en de politie, dit is ook niet haar terrein. En ten tweede heeft de GGD de laatste tijd teveel onder vuur gelegen bij de gemeente Dordrecht, die niet tevreden was over haar diensten. Ook al zou de GGD het kunnen, dan nog is het niet verstandig om haar nu projectleider te maken. MO zou zelf het liefste willen dat de projectleider gestationeerd wordt bij haar en dat zij haar leidende rol ten opzichte van de andere gemeenten behoudt (interview MO).

6.5.3 Concluderend

Er kan geconcludeerd worden, dat de percepties omtrent het precieze probleem en het te bereiken doel niet overeenkomen tussen de drie actoren. Geen van de partijen heeft getracht om de percepties van de anderen te wijzigen (persoonlijke observatie en interviews GGD, MO en VS). Dit kan als positief beschouwd worden, aangezien de actoren hun belangen vertegenwoordigd zien en ze geen discussies hebben over het precieze probleem. Er bestaat echter wel consensus omtrent de belangrijkste oorzaak van het probleem, te weten het drankgebruik van de jongeren. Deze causale relatie wordt door alle drie de partijen bevestigd. Verder verschillen de actoren van mening over welke positie zij moeten innemen en hoe het plan moet worden geschreven (interviews MO, GGD en VS). Tijdens de samenwerking is dit meningsverschil min of meer genegeerd. Het is onbenoemd gebleven. Waarom dit zo is, is niet duidelijk. De drie partners kunnen hier zelf ook geen antwoord op geven. De GGD en MO hebben grote overeenkomsten in hun referentiekaders. Ook is gedurende de samenwerking duidelijk geworden dat de GGD en MO elkaar geheel vertrouwen en hebben gedurende de samenwerking eigenlijk voortdurend op één lijn gezeten. Een voorbeeld hiervan is het trekken van één lijn ten opzichte van de VS tijdens het ultimatum. Tevens heeft het feit dat zij hetzelfde doel voor ogen hebben, te weten het bevorderen van de gezondheid van de burgers, bijgedragen aan het op één lijn zitten met elkaar. De GGD en MO kunnen dan ook als 'behorend tot dezelfde sociale groep' worden aangemerkt. De drie partijen hanteren, doordat er niet gestuurd wordt op het wijzigen van percepties, aan het eind van de samenwerking nog precies dezelfde probleemdefiniëring als zij aan het begin van de samenwerking doen. Iedere actor blijft bij zijn of haar eigen terrein. Zo blijft het doel van de GGD om de gezondheid van de burgers te bevorderen en niet om de gezondheid én de veiligheid van de burgers te bevorderen. Toch kan er niet gesproken worden van een inhoudelijke of cognitieve fixatie (In 't Veld 1991 uit: Klijn en Koppenjan 2004). Dit, aangezien de drie actoren zich niet hebben afgeschermd van een inhoudelijk debat met anderen en tevens weigeren hun eigen probleemdefinitie te reflecteren. Er is simpelweg nog geen aandacht gegeven aan het feit dat de drie actoren niet dezelfde probleemdefinitie hanteren en niet eenzelfde doel nastreven.

6.6 Strategische handelen van de actoren

Op basis van zijn percepties zal een actor zijn strategie bepalen om zijn doelen en belangen te realiseren (Klijn, 1992, p.6). Actoren gebruiken strategieën om de andere actoren, of op zijn minst het gedrag van de andere actoren, te beïnvloeden (Koppenjan, 2004, p.48). De

actoren kunnen hierbij verschillende strategieën hanteren. De strategieën die in de onderzochte casus gehanteerd zijn, worden hier beschreven.

Aan het begin van de samenwerking, heeft de VS bewust of onbewust vooral gehandeld naar de 'go alone strategie' (persoonlijke observatie). Dit is een strategie, waarin een actor een inhoudelijke oplossing heeft geformuleerd en deze tracht te realiseren, ondanks zijn strategische afhankelijkheden (Klijn, 2004, p.49). Het kan resulteren in succes, maar ook in falen. De strategie kan succesvol zijn, wanneer de actoren zich laten overhalen, maar het kan ook weerstand uit lokken, wat tot een blokkade van de besluitvorming kan leiden. In dit geval heeft deze strategie uiteindelijk tot een blokkade geleid. Dordrecht en de GGD besluiten niet verder te gaan voordat de VS de volgens Dordrecht en de GGD afgesproken wijzigingen doorgevoerd heeft. De VS heeft namelijk na herhaaldelijk aandringen nog steeds niet de gewenste wijzigingen doorgevoerd in het beleidsplan. Zo wil MO bijvoorbeeld statistieken over de gezondheid van de burgers in het plan hebben opgenomen en willen de GGD en MO als volwaardige partners benoemd worden in het beleidsplan, in plaats van als partijen die 'meehelpen'. Zowel tijdens de observatie als tijdens het interview met de VS, vormt zich het idee, dat de VS niet doelbewust de wensen van de andere partners heeft genegeerd. Het idee bestaat, dat het een combinatie van is 'niet begrijpen wat de partner nu precies wil' en 'angst dat er teveel afgeweken wordt van de opdracht die zijzelf gekregen heeft' (persoonlijke observatie). Zij dient immers verantwoording af te leggen aan haar VS-partners. De VS schippert dus tussen haar veiligheidspartners en haar gezondheidspartners (de GGD en MO). De VS is zich er wel van bewust, dat ze de GGD en MO nodig heeft, maar vindt het toch moeilijk om de GGD en MO te betrekken bij het maken van het beleidsplan (persoonlijke observatie). Haar partners de GGD en MO geven aan ook dit idee te hebben, vooral in de beginfase van de samenwerking: De VS toont een coöperatieve houding, neemt zelf ook het initiatief om vergaderingen te plannen en vraagt de andere partijen om commentaar. Toch wordt dit commentaar er nooit geheel in verwerkt (interviews MO en GGD).

Nadat MO de VS een ultimatum heeft gesteld, vindt er een omslag plaats en is de VS bijna geheel overgegaan op de coöperatieve strategie (persoonlijke observatie). De VS heeft vanaf toen de GGD en MO meer betrokken bij al haar zaken. Een voorbeeld hiervan is, dat ze de GGD uitnodigt mee te gaan naar het bezoek met het ministerie van VWS, zodat de GGD naast de veiligheidskant ook de gezondheidskant van het probleem naar voren kon brengen. Hiernaast staat ze het de GGD toe het concept beleidsplan sterk te redigeren. Het is alsof de gezondheidspartners eindelijk de taal spreken van de VS. Het lijkt of dat zetje gegeven wordt, die de VS nodig heeft om haar partners uit de VS te laten zien dat zij wel

rekening *moet* houden met de GGD en MO. Uit het interview met de GGD kan worden opgemaakt, dat zij behalve de coöperatieve strategie ook de ontwijkingsstrategie toegepast heeft. Zo is zij het nog niet geheel eens met het plan en zou zelf liever zien dat er dieper in was gegaan op de uitvoering. De VS (en MO in mindere mate), waren hier echter op tegen. Aangezien de GGD graag wil dat er een gezamenlijk plan zou komen en omdat zij voor de rest wel achter het plan stond, besluit zij het conflict niet aan te gaan. Zij realiseert zich, dat iedereen moet inleveren en zo zij ook (interview GGD). Verder heeft de GGD vooral een coöperatieve strategie tentoon gesteld. Ze is altijd bereid geweest naar de ideeën van anderen te luisteren en om de andere partijen te interesseren voor haar ideeën. Tevens is het feit, dat ze heeft besloten niet haar zin door te drijven met het dieper ingaan op de uitvoering in het beleidsplan, een teken dat ze het voorop stelt om tot een gezamenlijk gunstig resultaat te boeken. Dit zijn tekenen van een coöperatieve houding.

De afdeling MO van de gemeente Dordrecht, is degene geweest die de VS en GGD bij elkaar heeft gebracht. Uit het interview met Dordrecht is gebleken, dat zij vooral wil dat de betrokken actoren hun verantwoordelijkheid zouden nemen en samen zouden werken bij het komen tot een beleidsplan (interview MO). Dit is de reden dat zij verschillende actoren heeft uitgenodigd om mee te helpen met het maken van een beleidsplan. Hiernaast heeft zij, wanneer OOV eerst aangeeft niet mee te willen doen met het werkgroepoverleg, OOV toch zover weten te krijgen om mee te doen. MO staat toe, dat OOV extra pijlers mag bepalen die in het beleidsplan komen te staan. MO geeft tijdens het interview aan, dat het er haar vooral om gaat, dat OOV deel neemt aan de samenwerking. De inhoud maakt MO dan veel minder uit. Deze beschrijvingen, zijn allemaal voorbeelden van een 'faciliterende strategie'. Faciliterende strategieën zijn geïnspireerd door het feit, dat coöperatie noodzakelijk is om een oplossing te bereiken die voor alle partijen geslaagd is. Ze zijn gericht op het bij elkaar brengen van partijen en het bemiddelen in conflicten. Hiernaast heeft MO ook een coöperatieve strategie laten zien. Vooral toen de andere partijen eenmaal samen begonnen te werken, heeft de coöperatieve strategie de overhand gekregen (persoonlijke observatie). Dordrecht heeft vanaf het begin van de samenwerking erkend dat ze afhankelijk is van andere partijen bij het oplossen van de alcoholproblematiek. Dit is ook de reden dat ze de werkgroep heeft ingesteld. Verder probeert ze niet haar eigen zin door te duwen, maar probeert ze wel door middel van het geven van haar mening een gunstig onderhandelingsresultaat te krijgen. Tot slot heeft MO ook de conflictueuze strategie gehanteerd. Haar gestelde ultimatum is, net als alle andere conflictueuze strategieën, erop gericht om de beleidsmaatregelen die één actor wenst, in dit geval de VS, te voorkomen.

6.6.1 Concluderend

Binnen het netwerk van de drie actoren GGD, VS en MO, zijn meerdere strategieën gehanteerd. In de beginfase van de samenwerking tussen de GGD, de VS en MO vertoont de VS voornamelijk een 'go alone' strategie. Ze maakt niet de aanpassingen die de GGD en MO willen en maakt zo de indruk het plan zelf te willen schrijven. Bovendien is ze al een hele eind op streek zonder andere partijen bij het schrijven betrokken te hebben. Na het ultimatum dat MO haar geeft, verandert de overwegend 'go alone' strategie in een overwegend coöperatieve strategie. De GGD heeft naast de coöperatieve strategie ook de ontwijkingsstrategie toegepast. Ze gaat niet tot het uiterste om haar zin door te drijven en probeert tot een resultaat te komen dat voor iedereen het gunstigste is. MO heeft hoofdzakelijk de coöperatieve strategie toegepast. Een goed voorbeeld daarvan is willen schrijven van een beleidsplan samen met andere betrokken partijen. Hiernaast heeft zij aan het begin van de samenwerking de faciliterende strategie gebruikt. Zij stelde de faciliteiten tot de beschikking van de werkgroep om te kunnen overleggen. Tot slot heeft ze door het stellen van het ultimatum aan de VS ook een conflictueuze strategie toegepast.

6.7 Management in het driekoppige overleg

Op de vraag wie als manager van het driekoppige overleg kan worden aangewezen, wordt door de drie actoren eenstemmig geantwoord. Hun antwoord is, dat in het begin MO de managersrol op zich nam, maar dat tegen het einde van het samenwerkingsproces deze rol verdeeld is onder de drie partners (interviews GGD, MO en VS). Het ene moment neemt de GGD de leiding op zich, het andere moment de VS. Zo neemt de VS de managementrol op zich door een bijeenkomst te organiseren waar alle betrokken ambtenaren worden uitgenodigd om het plan te organiseren. Verder speelt de GGD, op het moment dat MO aangeeft niet verder te willen met de VS als het plan niet gewijzigd wordt, een soort bemiddelaarsrol. Zij probeert tot een oplossing te komen die voor iedereen wenselijk is. Deze bemiddelingscompetenties kunnen als een kwaliteit van een manager worden gezien.

De procesbenadering pleit ervoor, dat alle partijen hun eigen waarheid hebben en behouden. Alle partijen hebben goede argumentatie voor hun 'eigen waarheid'. Er moet niet getracht worden een eenduidige probleemdefinitie te formuleren. Toch ontkomt de overheid er niet aan om tot een oplossing te komen (Klijn et al, 1992). Dit kan zij doen door de partijen een onderhandelingsproces te laten doorlopen. Hiermee wordt gehoopt een package deal te sluiten, die recht doet aan de verschillende probleemdefinities van verschillende partijen. Om toch tot een ruimtelijke ontwikkeling van een hoge kwaliteit te komen, dienen de partijen een

onderhandelingsproces door te lopen met elkaar. Met dit onderhandelingsproces wordt gehoopt een package deal te sluiten, die recht doet aan de verschillende probleemdefinities van de verschillende partijen (Bruijn, 2004, p.29). Op deze manier wordt bij de procesbenadering in het geheel niet voorbijgegaan aan de inhoud.

Ook deze theorie is getoetst in de regio Zuid-Holland Zuidse praktijk. Zoals eerder beschreven, zijn er veel kenmerken van procesmanagement te vinden in deze casus. Er is niet getracht om één probleemdefinitie te formuleren die alle partijen moeten hanteren. De verschillende spelers zijn door MO bij elkaar gebracht, om samen een beleidsplan te maken. Er heeft een onderhandelingsproces plaatsgevonden, tussen de GGD, de VS en MO (persoonlijke observatie). Alle partijen hebben wat moeten inleveren. De VS allereerst, aangezien het plan niet meer alleen voor haar organisatie is geschreven en dat veiligheid een minder prominente plaats in het plan heeft gekregen. De GGD, omdat zij liever meer op de inhoud wilde ingaan in plaats van slechts grote lijnen de uitvoering beschrijven, maar dit toch niet voor elkaar gekregen heeft. MO tot slot, omdat zij wilde dat de rol van de gemeenten explicieter genoemd zou worden, wat uiteindelijk niet is gedaan. Tevens wilde ze de doelstellingen wat specifiek maken in plaats van dit aan de volgende partijen in de keten over te laten (persoonlijke observatie). Toch is uiteindelijk een beleidsplan gemaakt, waar alle partijen achter staan (interviews GGD, VS en MO).

De drie actoren van het netwerk, zijn allemaal gelijkwaardig en hebben evenveel inbreng. De grootte van het netwerk maakt, dat het netwerk er niet veel last van heeft dat er niet één echte leider is (persoonlijke observatie). Alle spelers voelen zich sterk betrokken bij het proces en vullen elkaar goed aan. De drie actoren GGD, VS en MO, zijn gedurende hun samenwerking vooral bezig geweest met het ontwerpen van een proces dat tot de oplossing moest leiden. Zelf hebben ze zich niet of nauwelijks bezig gehouden met eventuele oplossingen voor de alcoholproblematiek. In het door hun geschreven concept beleidsplan 'Verzuip jij je toekomst' is te lezen, dat de actoren verder op in de keten de oplossingen moeten gaan bedenken. Het managen van het netwerk, kan gericht zijn op de inhoud of op het proces. In hoofdstuk 2 is een tabel weergegeven waarin de kenmerken van procesmanagement en management op inhoud staan beschreven. Er zal gekeken worden of in de onderzochte casus enkele van deze kenmerken te vinden zijn.

	Inhoudelijk beleidsontwerp	Proces ontwerp
Kernelement in de analyse	Inhoudelijke analyse van het beleidsprobleem	Analyse welke groepen betrokken zijn
Focus van het ontwerp	Beïnvloeden van factoren die probleem veroorzaken	Beïnvloeden van actoren die betrokken zijn
Kern van het beleidsprobleem	Wordt vooraf zo concreet mogelijk aangegeven	Wordt omschreven, maar kan gedurende het proces veranderen
Kernelement	Een inhoudelijke oplossing voor het beleidsprobleem	Een ontwerp voor het proces dat tot een oplossing moet leiden

Tabel 6.2: Verschillen tussen een inhoudelijke beleidsontwerp en een procesontwerp (Hoogerwerf, 2003, p.339).

Aan het begin van het proces heeft MO in kaart gebracht welke partijen zich in de invloedssfeer van een jongere bevinden. Op basis van deze in hoofdstuk 4 genoemde mindmap heeft zij een selectie gemaakt van actoren die zij in haar werkgroep wil hebben. Toen OOV niet mee wilde werken aan de samenwerking, heeft MO toegestaan dat OOV nog vier eigen pijlers in heeft gebracht, waarmee gewerkt zou worden in het plan. Dit allemaal, omdat haar focus op de spelers ligt en niet op de inhoud van het plan. Ze acht het belangrijker dat OOV meedenkt en -schrijft aan het plan, dan dat ze haar zin krijgt qua inhoud. Deze focus op actoren en het beïnvloeden van de betrokken actoren is een indicatie van procesmanagement. Aan de kern van het beleidsprobleem is nauwelijks aandacht besteed. De reden hiervoor konden de respondenten niet geven.

Volgens de VS is de kern van het probleem, dat de veiligheid van de burgers bedreigd wordt en volgens de GGD en MO, dat de gezondheid van de burgers bedreigd wordt (interviews VS, GGD en MO). Een ander kenmerk van procesmanagement dat zich voordoet in de samenwerking tussen de GGD, de VS en MO is het trachten van MO om de interactie tussen de partijen te beïnvloeden door middel van het plannen van afspraken waarvoor ze betrokken partijen uitnodigt. Ook het feit, dat de VS de GGD meeneemt naar het overleg bij het ministerie van VWS, verwijst naar procesmanagement. De GGD komt in contact met andere betrokken partijen als de politie en het OM. Eventuele samenwerking tussen deze partijen wordt hierdoor gestimuleerd. De VS oefent op deze manier dus invloed uit op welke actoren met elkaar gaan samenwerken. Na dit uiteengezet te hebben, kan geconcludeerd worden dat alle kenmerken van procesmanagement, beschreven in tabel 6.2 zijn terug te vinden in de in deze scriptie onderzochte casus (persoonlijke observatie).

6.7.1 Inhoud niet vergeten

Er kan echter niet gezegd worden, dat er totaal geen aandacht is gegeven aan de inhoud van het beleidsplan (persoonlijke observatie). Alle drie de partijen hebben wel een voorstelling van wat het probleem is en welk doel nagestreefd moet worden (interviews GGD, VS en MO). Voor meer informatie omtrent deze percepties kan de paragraaf 6.5 geraadpleegd worden. Dat al drie de partners zich ook met de inhoud bezig hebben gehouden, blijkt uit de volgende voorbeelden. Allereerst kan het ultimatum genoemd worden, dat MO de VS heeft gesteld, om zo het beleidsplan aan te passen aan haar wensen. Ook het feit, dat de VS niet wil dat de GGD dieper ingaat op de uitvoering van bepaalde maatregelen, ondersteunt de stelling dat drie partners zich wel degelijk met de inhoud hebben bemoeid.

Toch hebben de actoren hun mening echter niet doorgedrukt in het beleidsplan en hebben er ook nauwelijks over gediscussieerd met elkaar hierover (persoonlijke observatie). Dit om verschillende redenen. Allereerst geven ze allemaal aan, dat zij van mening zijn dat het niet aan hen is om reeds in te gaan op de details van het beleid (interviews GGD, MO en VS). Zij kunnen dit beter overlaten aan partijen die de kennis en kunde hiervoor hebben en aan de partijen die de politieke steun van de burgers hebben. Alleen zijn ze het niet geheel eens over wat de details zijn en wat niet (persoonlijke observatie). Zo wil de GGD bijvoorbeeld verder ingaan op het gezondheidsbeleid in het plan. Zij vindt dit dus duidelijk niet bij details horen, wat de VS wel vindt (interview VS). Tevens zijn ze zich ervan bewust dat ze niet eenzelfde probleemdefinitie hanteren en ook verschillend denken over de oplossingsrichtingen (interviews GGD, MO en VS). Er wordt gedurende de samenwerking nooit een discussie gestart over de precieze problematiek en eventuele oplossingen hiervoor (persoonlijke observatie). Opmerkelijk is, dat zowel de GGD als de VS niet aan kunnen geven of er nu juist op de inhoud of toch meer op het proces gestuurd is. Zowel de GGD als de VS moeten lang nadenken wanneer hen wordt gevraagd of de gehanteerde managementstijl meer gericht is geweest op de inhoud of op het proces. MO en de GGD antwoorden uiteindelijk dat het meer gericht is geweest op het proces. De VS echter, durft niet dit te zeggen. Deze gegevens versterken de opgedane mening, dat de focus op de inhoud en de focus op het proces gedurende de samenwerking door elkaar heen lopen, maar dat het procesmanagement toch overheerst heeft.

De macht is in de casus van de GGD, de VS en MO niet gecentraliseerd bij één actor, dit komt overeen met wat de procesbenadering stelt. Er moet dus samengewerkt worden. Alle drie de partijen hebben tijdens de samenwerking aangegeven dat ze begrip hebben voor elkaars standpunt en streven (interviews VS, MO en GGD). Zo geeft de VS aan, dat zij inziet

dat het alcoholgebruik ook een reëel gevaar vormt voor de gezondheid en niet alleen voor de veiligheid. De GGD en MO zijn het er ook over eens, dat behalve de gezondheid van de burgers, ook de veiligheid wordt bedreigd door het alcoholmisbruik van jongeren (interview VS, GGD en MO). Toch proberen de actoren het plan vooral vanuit hun eigen terrein te schrijven (persoonlijke observatie). Vooral de VS heeft moeite gehad met het plan ook uit het gebied van gezondheid te schrijven. Dat de actoren uiteindelijk allen proberen hun organisatiedoelstellingen in het beleidsplan te stoppen, kan verklaard worden door het feit, dat de organisaties uiteindelijk beoordeeld worden op basis van het wel of niet bereiken van de gestelde organisatiedoelen. Ze worden niet beoordeeld op het feit of ze adequate en effectieve interactie met de netwerkpartners hebben gehad. Dit zorgt ervoor dat, alhoewel door de actoren een procesbenadering wordt voorgestaan, command and control toch ook af en toe de kop opsteekt (Bruijn, 2004, p.30), zo ook bij de samenwerking van de VS, de GGD en MO.

6.7.2 Concluderend

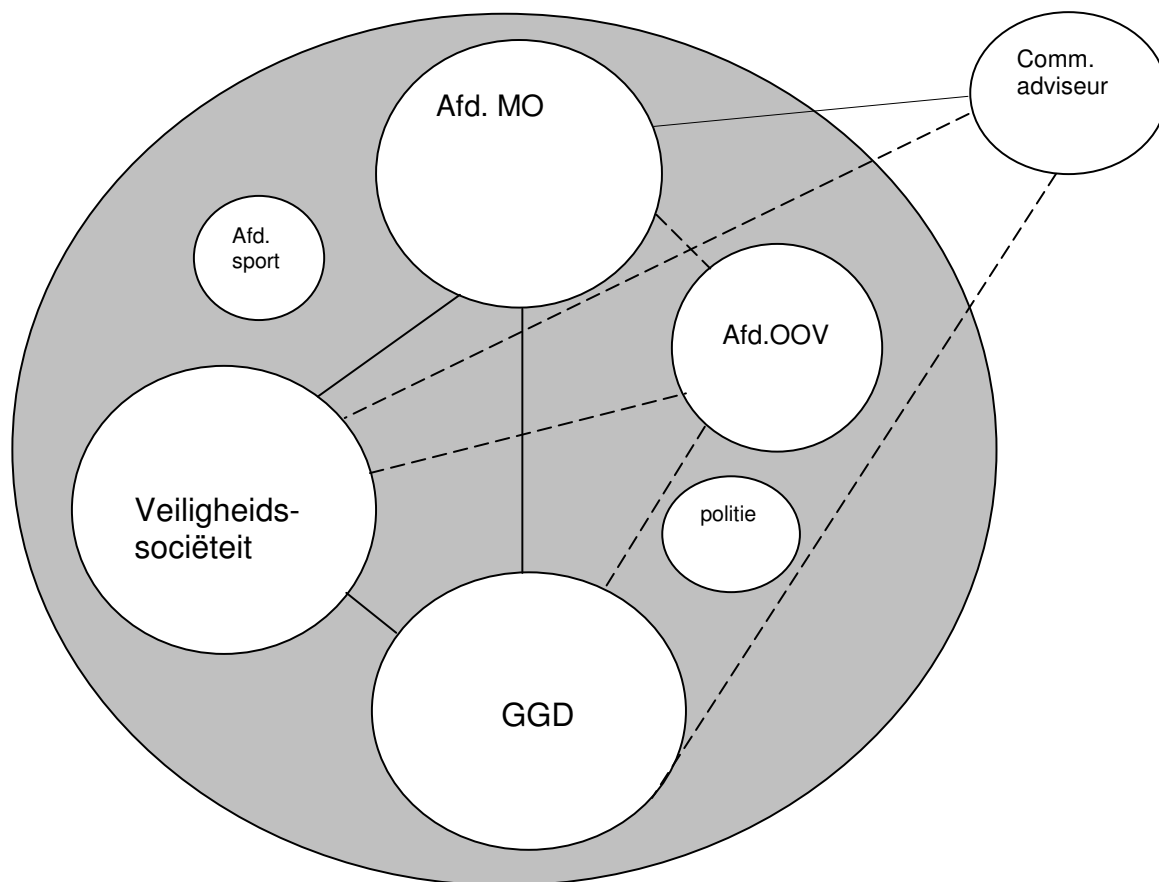
Er heeft tijdens het samenwerkingsverband tussen de GGD, de VS en MO zowel procesmanagement als management op de inhoud plaats gevonden. Het procesmanagement is wel de overheersende managementtechniek geweest gedurende de samenwerking (persoonlijke observatie). Indicaties dat binnen de werkgroep sprake is geweest van procesmanagement zijn de volgende. Er is een analyse gemaakt van de betrokken actoren, in vorm van de Mindmap. Tevens is door middel van het instellen van de werkgroep een selectie gemaakt van actoren die samen een beleidsplan moeten schrijven. MO wil deze spelers er zo graag bij hebben, dat zij meteen toezegt haar manier van het schrijven van het beleidsplan aan te zullen passen aan de pijlers die zij er nog bij willen hebben. Verder is er geen moeite gedaan om een gezamenlijke probleemdefinitie te formuleren (persoonlijke observatie). Door niet één probleemdefinitie als waarheid aan te nemen, wordt niemands belang achtergesteld. Tevens wordt er door middel van een soort onderhandelingsproces tot een gezamenlijke 'deal' gekomen om het probleem op te lossen. Het concept beleidsplan dat 21 mei gepresenteerd is aan de gemeenten, is de gezamenlijke deal. De actoren hebben wel af en toe geprobeerd om hun wensen in de inhoud verwerkt te krijgen (persoonlijke observatie). Zo heeft MO zelfs een ultimatum gesteld waarin zij dreigt te stoppen met de samenwerking indien de VS niet in het beleidsplan zet wat ze besproken hebben. De GGD heeft ook verscheidene malen geprobeerd om alvast in het plan verwerkt te krijgen hoe de uitvoering van de maatregelen er uit zal komen te zien. De VS heeft dit toen geblokkeerd. MO heeft gestreden voor het verkrijgen van een prominentere plaats in het

beleidsplan van het thema gezondheid (persoonlijke observatie). Het bijzondere van het betreffende beleidsplan is, dat dit plan vooral gebruikt is om voor te schrijven hoe het proces om te komen tot een oplossing voor het alcoholprobleem moet verlopen. Er is dus wel degelijk getracht de inhoud van het beleidsplan te beïnvloeden, echter de inhoud van dit plan gaat weer voornamelijk over het proces.

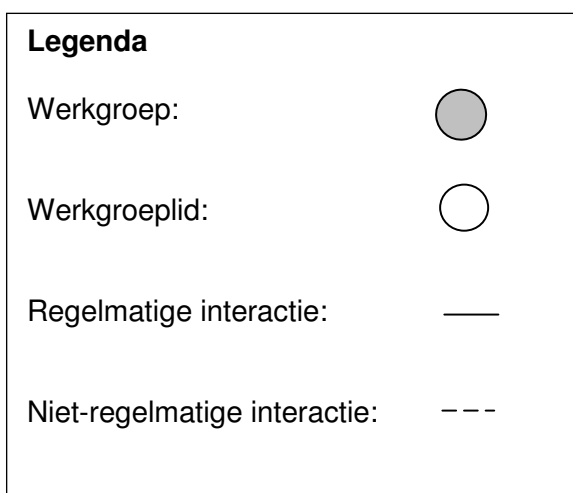
6.8 Visuele weergave onderling interactie

Zoals beloofd in hoofdstuk 4, zal naar aanleiding van dit hoofdstuk visueel worden weergegeven in hoeverre de interactie tussen de werkgroepactoren verloopt, met betrekking tot het concept beleidsplan 'Verzuip jij je toekomst?'. Deze weergave zal dus niet de overige interacties laten zien die wel betrekking hebben op het onderwerp alcohol en jeugd, maar niet in het kader van het concept beleidsplan. De rondjes geven de werkgroepleden weer. Hoe groter het rondje, hoe belangrijker de rol is geweest die de actor in de werkgroep heeft gespeeld. De lijnen geven de interacties weer tussen de werkgroepleden afdelingen sport, OOV en MO, de VS, de GGD en de politie. De communicatie adviseurs van de gemeente Dordrecht zijn ook weergegeven. Met de politie als werkgroep lid wordt een politiefunctionaris bedoeld, die gevestigd is in Dordts politiebureau. Er worden geen politiefunctionarissen van het regiokantoor Zuid-Holland Zuid mee bedoeld, waar de VS ook gevestigd is. Het is namelijk niet duidelijk hoeveel invloed de politieagenten van het regio kantoor hebben gehad op de VS en daarom kan hier ook niets over gezegd worden. Er zijn dichte, lijnen tussen de GGD, de VS en MO. Zij hebben vaak contact met elkaar. OOV is incidenteel om haar mening gevraagd en heeft één keer het driekoppig overleg bijgewoond. Daarom is haar interactie met de VS, de GGD en MO als een stippellijntje weergegeven. Tevens is de cirkel van OOV kleiner weergegeven dan die van de VS, GGD en MO. Ook tussen de communicatieadviseurs en de VS en de GGD zijn onderbroken strepen gezet. Dit, aangezien communicatie af en toe contact heeft opgenomen met de GGD en de VS, maar deze interactie was niet zo intensief als de interactie tussen MO, VS en GGD. MO heeft vrij regelmatig contact gehad met communicatie omtrent het beleidsplan. Daarom is de interactiestreep tussen hen ook met een dichte lijn aangegeven. De interactie tussen OOV en MO heeft echter heel wat minder regelmatig plaatsgevonden, al wordt het de laatste tijd wel steeds meer. Daarom is ook dit contact met een stippellijn weergegeven. Tot slot heeft met de werkgroep partner politie en sport geen interactie plaatsgevonden sinds het werkgroepoverleg. Deze werkgroep leden hebben dan ook geen interactielijnen met de rest van de werkgroep partners. De interacties in de werkgroep kunnen als volgt weergegeven worden:

Schematische weergave interactie werkgroep 'Verzuip jij je toekomst?'



6.3 Weergave interactie werkgroep 'Verzuip jij je toekomst'.



6.9 Samenvatting

Aangezien per paragraaf reeds een conclusie gegeven is, zal in deze paragraaf alleen een ruwe schets gegeven worden van wat de uitkomsten van de analyse zijn. Bij de uitkomsten van de analyse staan steeds de paragraafnummers vermeld. Zo kan, indien gewenst, eenvoudig naar de betreffende paragraaf gebladerd worden voor meer informatie.

Paragraaf 6.2 beschrijft, dat het driekoppige overleg bestaat uit twee homogene actoren, de GGD en MO en één heterogene actor, de VS. De probleempercepties van de GGD en MO komen grotendeels overeen en bovendien hebben zij eenzelfde manier van problemen aanpakken. Dit netwerk is diffuus van aard, omdat niet alle aanspreekpunten duidelijk zijn en de coördinatie van de samenwerking ook niet vlekkeloos verloopt.

Paragraaf 6.3 behandelt het feit, dat de GGD, de VS en MO wederzijds afhankelijk zijn van elkaar. De GGD en VS zijn vooral afhankelijk van Dordrecht MO om haar politieke steun die ze kan geven. Verder zijn MO en de GGD afhankelijk van de VS om haar expertise en connecties en de VS en MO zijn afhankelijk van de GGD om haar expertise. Verder past MO's keuze voor de samenstelling van de werkgroep niet bij haar wens om de de partijen te beïnvloeden die direct in verbinding staan met de jongeren. Hiernaast is het opmerkelijk, dat OOV niet deelneemt aan de samenwerking om tot een alcoholbeleid te komen. OOV kan meerwaarde leveren aan de samenwerking. Tot slot kan geconcludeerd worden, dat de samenstelling van de werkgroep een combinatie is van redenatie en toevalligheden.

Paragraaf 6.4 beschrijft, dat er regelmatig interactie heeft plaatsgevonden tussen de GGD, de VS en MO. Zowel de kwaliteit als de kwantiteit van de bijeenkomst is naar tevredenheid van de respondenten. Door de intensieve onderlinge interactie, is de band tussen de actoren veel hechter geworden. Het parallelle overlegorgaan van de VS heeft het voor haar moeilijker gemaakt beslissingen te maken in de werkgroep.

Paragraaf 6.5 behandelt het gegeven van verschillende percepties. De percepties van de drie actoren komen niet overeen. Wel bestaat er consensus over de belangrijkste oorzaak van het probleem. Dit wordt dan ook gebruikt als binding tussen de drie partijen. Er wordt een beleidsplan geschreven met als doel om deze oorzaak te bestrijden. Er bestaat onenigheid over de posities die de actoren moeten innemen, maar hier wordt weinig

aandacht aan besteed. De percepties van GGD en MO omtrent de problematiek en de oplossing komen grotendeels overeen. Er wordt niet getracht elkaars percepties te wijzigen.

Paragraaf 6.6 beschrijft, dat er verschillende strategieën de revue hebben gepasseerd in de onderzochte casus. De VS heeft de go alone strategie en de coöperatieve strategie laten zien, de GGD de coöperatieve strategie en de ontwijkingsstrategie en MO de coöperatieve strategie, de faciliterende strategie en de conflictueuze strategie.

Paragraaf 6.7, geeft aandacht aan de managementtechnieken die ontdekt zijn tijdens dit onderzoek. Er heeft een combinatie van procesmanagement en management op de inhoud plaatsgevonden. Er zijn zowel indicaties te vinden voor procesmanagement als management op inhoud. Voor meer informatie over deze indicaties, kunt u paragraaf 6.8.2 raadplegen.

Paragraaf 6.8 tot slot, geeft visueel weer, hoe de interactie in de werkgroep verlopen is. Tevens wordt laten zien welke werkgroepleden de belangrijke spelers zijn geweest in het maken van het beleidsplan 'Verzuip jij je toekomst'.

Hoofdstuk 7 - Conclusie en aanbevelingen

7.1 Inleiding

Na het toetsen van de theorie in de praktijk kunnen er een aantal conclusies getrokken worden. In dit hoofdstuk wordt uitgebreid antwoord gegeven op de deelvragen en hoofdvraag die in hoofdstuk 1 beschreven worden. Voor de duidelijkheid zullen deze vragen in deze paragraaf nogmaals genoemd worden. Tot slot moet nog vermeld worden, dat de afkorting MO staat voor de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Dordrecht, OOV voor de afdeling Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Dordrecht, de VS voor de Veiligheidsmaatschappij en de GGD voor de gemeentelijke Gezondheidsdienst.

Hoofdvraag

'In welke mate kan de samenwerking in de werkgroep omtrent het terugdringen van het alcoholmisbruik onder de Dordtse jongeren als geslaagd worden beschouwd?'

Deelvragen

1. Welke netwerkactoren zijn door de gemeente Dordrecht uitgekozen om deel te nemen aan de werkgroep 'alcoholbeleid voor de Dordtse jeugd' en hoe hebben ze hun deelname vorm gegeven?
2. Wat is de reden voor de gemeente Dordrecht om deze partijen te kiezen om het samenwerkingsproces vorm te geven en heeft ze hiermee de juiste actoren te pakken?
3. Welke knelpunten en sterke punten hebben zich voorgedaan tijdens dit samenwerkingsproces?
4. Zijn de deelnemers van het samenwerkingsproces tevreden met het uiteindelijke beleidsplan?

Uit de hoofdvraag kan worden opgemaakt, dat dit onderzoek evaluerend van aard is. Het samenwerkingsproces tussen de werkgroepactoren is onder de loep genomen. Om te kunnen beoordelen in welke mate de samenwerking als geslaagd kan worden beschouwd, dient uitgelegd te worden wat onder een 'geslaagde samenwerking' verstaan wordt. Samengevat is een samenwerking geslaagd wanneer er een eindproduct is in de vorm van een beleidsplan waar alle drie de actoren tevreden over zijn en er in het samenwerkingsproces sterke punten aan te wijzen zijn, maar geen grote knelpunten. In hoofdstuk 2 wordt uitgebreid aandacht gegeven aan de operationalisering van dit begrip 'geslaagde samenwerking'. De enige aandacht die in dit onderzoek gegeven wordt aan het

product, of het uiteindelijke beleidsplan, betreft of de partners tevreden zijn met het beleidsplan. Er wordt niet ingegaan op de details van dit beleidsplan, slechts aan het feit of de actoren er tevreden mee zijn.

Bij iedere paragraaf zullen de deelvragen staan welke behandeld worden. In paragraaf 7.4 zal het antwoord op de hoofdvraag samengevat worden en zal gesteld worden in hoeverre er sprake is geweest van een geslaagde samenwerking. Wat onder knelpunten en sterke punten verstaan wordt, zal in paragraaf 7.3 behandeld worden. Tot slot zullen in dit hoofdstuk enkele aanbevelingen gedaan worden aan de gemeente Dordrecht, afdeling MO omtrent het samenwerkingsproces tussen haar, de GGD en de VS. Deze aanbevelingen kunnen specifiek van aard zijn en slechts betrekking hebben op het project van het maken van een alcoholbeleid voor jongeren, of algemeen van aard. Deze algemene aanbevelingen kunnen meegenomen worden naar volgende projecten, in soortgelijke situaties.

7.2 Samenstelling werkgroep

In deze paragraaf zal antwoord worden gegeven op de deelvragen 1 en 2.

- 1. Welke netwerkactoren zijn door de gemeente Dordrecht uitgekozen om deel te nemen aan de werkgroep 'alcoholbeleid voor de Dordtse jeugd' en hoe hebben ze hun deelname vorm gegeven?*
- 2. Wat is de reden voor de gemeente Dordrecht om deze partijen te kiezen om het samenwerkingsproces vorm te geven en heeft ze hiermee de juiste actoren te pakken?*

De mindmap van Dordrecht heeft laten zien, dat er veel actoren betrokken zijn bij het alcoholgebruik van jongeren. Veel actoren zijn in de positie om hun invloed uit te oefenen op het alcoholgebruik van jongeren. Enkele voorbeelden hiervan zijn de politie, jeugdzorg, scholen en ouders. Het zijn teveel actoren om een effectieve samenwerking mee aan te gaan. MO besluit daarop om actoren uit te nodigen, die de actoren kunnen vertegenwoordigen die direct in contact staan met een jongeren. Zo staat de GGD bijvoorbeeld direct in contact met scholen en jeugdzorg. Hiernaast besluit ze ook om alleen publieke actoren uit te nodigen. Ze vindt dat de overheid het proces moet bepalen, pas later zullen de private actoren, als de horeca uitgenodigd worden. Wel worden publieke vertegenwoordigers van deze private partijen uitgenodigd, zoals de afdeling OOV van de gemeente Dordrecht. OOV staat rechtstreeks in verbinding met de horecagelegenheden en weet dus ook goed wat daar speelt en hoe deze partij aangepakt moet worden. MO heeft

uiteindelijk zes actoren uitgekozen, die zij wil betrekken bij het maken van een gezamenlijk alcoholbeleid voor de jeugd. Dit zijn de GGD, de VS, de politie en de afdelingen sport en OOV van de gemeente Dordrecht. De keuze voor deze actoren is opmerkelijk, aangezien het niet overeenkomt met de wens van Dordrecht om de directe omgeving van de jongere te beïnvloeden. Als Dordrecht deze lijn zou doorzetten, zou ze op zijn minst enkele partijen moeten uitnodigen voor het schrijven van het beleidsplan die zich in de directe invloed van een jongere bevinden. Tevens komt deze keuze niet overeen met de actoren waarover MO in haar Meerjarenplan 2008-2010 zegt, dat deze de partners van Dordrecht zijn om het alcoholprobleem onder de jeugd aan te pakken (Meerjarenplan Gezondheid 2008-2010). MO geeft echter aan, dat zij deze partijen pas later erbij wil betrekken.

De samenwerking is uiteindelijk verder gegaan met slechts drie van deze werkgroepleden, te weten de GGD, de VS en MO. Die overige werkgroepleden achten hun inmenging in dit stadium niet nodig. De drie overgebleven partijen protesteren niet tegen het afhaken van de andere drie partijen. Door het afhaken van deze drie werkgroepleden, wordt niet alleen de invloed van de afhakers ingeperkt, maar ook die van de partijen die zij dienen te vertegenwoordigen. Hiernaast is de absentie van OOV bij het driekoppig overleg niet logisch te noemen. OOV heeft expertise op het gebied van lokale veiligheid, connecties met de horeca en detailhandel en heeft, net als MO, legitieme macht. De gemeenten beslissen immers of het beleidsplan wordt aangenomen of niet. Het drietal, dat uiteindelijk het beleidsplan schrijft, heeft door een combinatie van redentatie en toevalligheden haar huidige vorm gekregen. Voorbeelden van de toevalligheden zijn, dat de VS en MO er achter kwamen dat zij dezelfde opdracht hadden en daarop besluiten samen te werken en de ziekte van OOV op de dag dat besloten is om als drietal verder te gaan. Voorbeelden van redentatie zijn, MO die (indirecte) vertegenwoordigers wil van alle actoren die directe invloed hebben op de jongeren en de drie uitgenodigde werkgroepleden die besluiten zich terug te trekken. De vraag of Dordrecht, afdeling MO de juiste actoren te pakken heeft met de samenwerking dient ontkennend beantwoord te worden. Er zitten zeker belangrijke actoren bij haar uiteindelijke driekoppig overleg, maar ze heeft de andere drie werkgroepactoren te makkelijk laten gaan, met name OOV. Tevens heeft ze actoren, die direct invloed hebben op de jongeren, niet uitgenodigd. Dit past niet bij haar voornemen om zich te richten op de actoren die jongeren in hun directe invloedssfeer hebben.

De GGD en MO kunnen als homogene partijen aangemerkt worden en de VS als een heterogene partij. Allereerst hanteert de VS een andere probleemdefinitie en een ander doel

dan de GGD en MO. De probleemformulering van zowel de GGD als MO richt zich op de gezondheidsaspecten van het alcoholmisbruik door jongeren, terwijl die van de VS zich richt op de veiligheidsaspecten hiervan. De GGD en MO hebben, aansluitend op hun probleemdefinitie, het streven de gezondheid van hun burgers te bevorderen. De VS daarentegen, wil de veiligheid onder haar burgers vergroten. Verder lijken de organisaties van de GGD en MO meer op elkaar dan op die van de VS. De GGD en MO zijn beide organisaties die bestaan uit mensen die alleen voor deze organisatie werken. De VS echter, bestaat behalve uit vaste krachten ook uit gelegheidskrachten. Het is eigenlijk een soort overlegorgaan, dat steeds bestaat uit verschillende partners, afhankelijk wiens terrein het voorgenomen beleid beslaat. Bovendien zijn de VS en de GGD en MO een andere manier van werken gewend. De VS maakt haar plannen meestal zelf en niet in samenwerking met andere partijen (interview VS). De GGD en MO daarentegen, werken wel vaak samen met andere partijen om een beleidsplan te schrijven. De GGD en MO geven beiden aan dat ze van de drie partners het beste met elkaar op kunnen schieten. De redenen die ze hiervoor geven variëren van het opereren vanuit eenzelfde perspectief tot de overeenkomsten in elkaars manier van werken.

Rol van de drie spelers

De actoren hebben niet één duidelijke rol op zich genomen tijdens het samenwerkingsproces. De rol van MO bestaat in het begin van de samenwerking uit het samenbrengen van actoren die in grote mate betrokken zijn bij het maken van een alcoholbeleidsplan en het faciliteren van overleggen van deze actoren. Dit kan beschouwd worden als een regierol. Gedurende het proces echter, is deze rol veranderd en is ze zich steeds meer gaan bezig houden met de inhoud. De VS is aan het begin van de samenwerking de partij geweest die zich vooral bezig hield met de inhoud. Ze is reeds bezig met het schrijven van het beleidsplan wanneer Dordrecht en de GGD erbij komen. Ze vindt het lastig de GGD en MO ook ineens te betrekken bij het meedenken en -schrijven. Redenen hiervoor zijn de moeizame afstemming binnen haar organisatie en het feit dat ze niet gewend is om partijen buiten haar organisatie te betrekken die andere doelen nastreven dan zij. Ze voert de door MO en GGD gevraagde aanpassingen dan ook niet altijd door in het beleidsplan. Na het door Dordrecht gestelde ultimatum, overheerst bij de VS echter niet langer de focus op de inhoud, maar krijgt het proces steeds meer aandacht. Zo wil de VS graag vasthouden aan de beslissing om in mei een concept beleidsplan op te sturen naar de gemeenten, zodat de gemeenten hun mening kunnen geven. Ze wijkt niet graag af van haar planning. Uiteindelijk wordt het beleidsplan toch opgestuurd naar de gemeenten. Tevens regelt zij de bijeenkomst waar alle gemeenten het concept beleidsplan gepresenteerd wordt.

De VS heeft dus ook op het einde van de samenwerking de regierol gespeeld. De rol van de GGD is gedurende het samenwerkingsproces nagenoeg gelijk gebleven. Deze rol is voornamelijk adviserend van aard. Incidenteel is zij van deze puur adviserende rol afgeweken en heeft zodanig gehandeld dat zij het beleidsplan zelf heeft aangepast. De GGD heeft zich dus ook bezig gehouden met de inhoud van het plan. Dit heeft plaatsgevonden toen Dordrecht een ultimatum stelde aan de VS. De GGD heeft als reactie hierop het plan zelf sterk aangepast in plaats van dit aan de VS over te laten, wat gebruikelijk was. Verder heeft de GGD getracht het onderdeel gezondheid wat verder uit te werken in het beleidsplan. De andere twee partners waren het hier echter niet mee eens en het is dan ook niet gebeurd.

7.3 Sterke punten en knelpunten van de samenwerking

In deze paragraaf zal antwoord worden gegeven op deelvraag 3:

3. Welke knelpunten en sterke punten hebben zich voorgedaan tijdens het samenwerkingsproces?

In deze paragraaf zal antwoord gegeven worden op deelvraag 3. Allereerst zullen de sterke punten van de samenwerking benoemd worden en vervolgens zullen de knelpunten behandeld worden. Er zal per sterk punt of knelpunt uitgelegd worden waarom het het proces versoepeld of bemoeilijkt heeft.

7.3.1 Sterke punten van de samenwerking

In deze paragraaf zullen sterke punten van de samenwerking behandeld worden. De definitie van een sterk punt luidt als volgt: 'Alle aspecten van de samenwerking die bijgedragen hebben aan de voortgaande interactie tussen de drie partijen'.

Sterk punt 1

Allereerst is zowel de kwaliteit als de kwantiteit van de interactie tussen de drie actoren goed geregeld. Er worden regelmatig bijeenkomsten gehouden, vanaf het werkgroepoverleg minimaal één keer in de twee weken. De drie actoren geven ook aan tevreden te zijn hiermee. Ze beschouwen het als intensief, maar zijn allen van mening dat deze intensiviteit wel nodig is aangezien de deadline van het afleveren van het beleidsplan aan de gemeenten dichtbij ligt. Tijdens deze bijeenkomsten hebben de partijen alles kunnen bespreken wat ze wilden en hebben er menig discussies plaatsgevonden. Dit aangaan van discussies toont de

betrokkenheid bij de zaak. De hoge kwaliteit van de bijeenkomsten leidt ertoe dat aan alle zaken is gedacht en dat actoren zich prettiger voelen omdat zij vrijuit hun mening kunnen geven. Tevens zorgt de hoge kwantiteit van de bijeenkomsten ervoor, dat de onderlinge contacten hechter worden. Dit geven de actoren aan in de interviews. De drie partners nemen sneller contact met elkaar op en durven meer te bespreken. Dat alledrie de actoren betrokken zijn bij het onderwerp, ze het belangrijk vinden dat het probleem gezamenlijk wordt aangepakt, ze hun mening kunnen geven en het contact tussen hen hechter is geworden, draagt bij aan een voortgaande interactie tussen de partijen. Deze hoge kwantiteit en kwaliteit dragen om de in deze alinea beschreven redenen bij aan een voortgaande interactie tussen de partijen.

Sterk punt 2

Verder is ook de concentratie op wat de partners bindt: het bestrijden van de alcoholproblematiek onder jongeren, een sterk punt te noemen. In plaats van het focussen op hun eigen verschillende doelstellingen, wat de interactie zou kunnen vertragen, focussen de partners zich op datgene wat hun wel bindt; de gemeenschappelijke oorzaak van hun probleemdefinitie. Hierdoor hoeft niemand in te leveren op zijn probleem- of doelformulering. Deze concentratie op wat hen bindt is positief voor de samenwerking, omdat er doelgerichter gewerkt kan worden. Er bestaat geen discussie omtrent het doel en de maatregelen die genomen worden, zullen allemaal op dit doel gericht zijn. Door dit doelgerichter werken, is de kans op vertraging ook kleiner. Er treedt geen vertraging op als gevolg van een meningsverschil over doeleinden van het beleid en over maatregelen die wel tot het doel van actor A leiden, maar niet tot het doel van actor B.

Sterk punt 3

Als derde sterke punt, kan de gehanteerde combinatie van procesmanagement en management op de inhoud genoemd worden. Zo is MO begonnen met het sturen op proces, maar is ze zich gedurende het proces steeds meer op de inhoud gaan richten. MO bepaalt in het beginstadium wie uitgenodigd worden voor de werkgroep en regelt ook dat deze partners met elkaar in gesprek gaan. Zij besteedt dus aandacht aan het selectief activeren van partijen en het arrangeren van hun interacties (Klijn et al, 1992, p.12). Gedurende het proces heeft zij ook getracht op de inhoud te sturen. Zo heeft zij een ultimatum gesteld toen haar wensen omtrent de inhoud niet doorgevoerd dreigden te worden. Bij de VS is dit in de omgekeerde volgorde gebeurd. Er heeft eerst sturing op de inhoud plaats gevonden en gedurende het proces is ze ook voorzichtig begonnen met het sturen op het proces. Een

voorbeeld hiervan is, dat ze zeer graag het concept beleidsplan naar de gemeenten wil sturen. Ze staat het de GGD zelfs toe het beleidsplan sterk aan te passen zodat het plan toch op tijd verstuurd kan worden. Hieruit blijkt, dat ze het belangrijker vindt dat het proces goed verloopt, dan dat zij de inhoud bepaalt. Dit sturen op proces is positief, omdat er op deze manier geen inhoudelijk problemen en doelstellingen geformuleerd hoeven te worden. Zo kan de manager niet worden verweten, dat de door haar gehanteerde feiten en waarden discutabel zijn. Ook kan haar niet verweten worden, dat ze een discussie fixeert. De probleemdefinitie die vandaag de boventoon voert, kan morgen immers alweer ter discussie staan. Besluitvorming langs inhoudelijke weg werkt vooral conflictgenererend (Bruijn, 2004, p.28). Verder heeft de manager, dankzij de analyse van de betrokken actoren die gemaakt wordt bij het procesmanagement, in beeld welke actoren er betrokken zijn en wie hij bij de samenwerking wil betrekken. De GGD heeft zich voornamelijk op de inhoud gericht tijdens de samenwerking. Het feit dat er niet puur gestuurd wordt op het proces is belangrijk. Geen van de drie partners heeft een positie, waar het er alleen maar om gaat dat er beleid gemaakt wordt voor een bepaald thema. Ze worden vooral afgerekend op wat ze voor zichzelf bereikt hebben. Zo dient voor MO een goed resultaat voor Dordrecht behaald te worden, voor de GGD een goed resultaat wat betreft het terrein gezondheid en voor de VS wat betreft het terrein veiligheid. Beide managementvormen dienen dus gehanteerd te worden. Deze combinatie draagt bij aan een voortgaande interactie, aangezien op deze manier de belangen van de actoren niet uit het oog verloren worden en er niet vast hoeft worden gehouden aan één discutabele waarheid. Deze combinatie tussen sturen op inhoud en sturen op proces verkleint de kans op vertraging doordat actoren niet met elkaar in discussie hoeven gaan omtrent de precieze probleemstelling en het uiteindelijke doel. Tevens worden, door de inhoud niet uit het oog te verliezen, wel de belangen van de actoren vertegenwoordigd waardoor ze hoogstwaarschijnlijk meer bereid zijn om deel te nemen aan de samenwerking dan wanneer dit niet het geval is.

Sterk punt 4

Als vierde sterke punt van de samenwerking, kan het respecteren van het bestaan van verschillende percepties aangewezen worden. In het beleidsplan wordt ten doel gesteld om de belangrijkste oorzaak, te weten het alcoholmisbruik onder jongeren, tegen te gaan. Er wordt niet gediscussieerd over het probleem en over het uiteindelijke doel. De percepties van de actoren worden niet aangevallen. Iedereen wordt in zijn waarde gelaten en de belangen en doelen kunnen nagestreefd worden. De percepties van de drie spelers verschillen fundamenteel. Veiligheid en gezondheid is een geheel andere invalshoek, wat de kans dat één probleemdefiniëring gesteld kan worden die belangen van alle actoren behartigt, zeer

klein maakt. Ten tweede is de kans zeer groot, dat de percepties van de GGD en MO doorgedrukt worden, aangezien het dan twee tegen één is. De belangen van de VS zullen dan verwaarloosd worden, wat de motivatie van de VS om actief deel te nemen aan de samenwerking hoogstwaarschijnlijk zal doen afnemen. Het feit dat er niet actief gestuurd is op het beïnvloeden van percepties, heeft een positieve uitwerking gehad op de samenwerking. De meningen van de partijen worden gerespecteerd, hun belangen behartigd en ze hebben allemaal hun zegje kunnen doen. De actoren geven aan het gevoel te hebben dat hun wensen en eisen gerespecteerd zijn, wat ze een belangrijke voorwaarde vinden voor een goede samenwerking (interviews met respondenten GGD, VS en MO). Als de samenwerking ook uit hun oogpunt tot wenselijke resultaten leidt, zullen ze meer genegen hun best te doen voor de samenwerking. Dit respecteren van percepties draagt daarom bij aan een voortgaande interactie.

7.3.2 Knelpunten bij de samenwerking

In deze deelparagraaf zullen de knelpunten beschreven worden, die zich hebben voorgedaan tijdens het samenwerkingsproces. Knelpunten kunnen onderverdeeld worden in grote en kleine knelpunten. Kleine knelpunten zijn 'gebeurtenissen, die de samenwerking moeilijker maken, maar die niet tot een combinatie van vertraging en gevaar voor de continuering van de samenwerking leiden'. Grote knelpunten zijn 'gebeurtenissen, die tot een vertraging leiden in de samenwerking en tot een situatie waarin de continuering van de samenwerking op het spel staat'. Er zal in deze paragraaf steeds gemotiveerd worden waarom iets als een klein knelpunt of als een groot knelpunt wordt gezien.

Knelpunt 1

Een eerste knelpunt dat zich voor heeft gedaan is, dat OOV niet zeer enthousiast is over het meewerken met het maken van een alcoholbeleid. Zij is van mening, dat ze zich puur op de veiligheid van de stad moet richten en acht het meer MO's taak om een beleidsplan te schrijven voor de alcoholproblematiek. Na vertoonde overredingskracht van MO, zegt OOV toch haar medewerking toe. MO heeft dan echter wel moeten beloven de pijlers die zij zal gebruiken om het beleidsplan vorm te geven aan te passen. MO accepteert dit, omdat ze het belangrijker vindt dat OOV meedoet, dan dat ze haar pijlers kan behouden. MO hier de door haar gewenste rol van regisseur prima en heeft door middel van het toepassen van procesmanagement een potentieel groot knelpunt vermeden. Door te focussen op de actoren in plaats van op de inhoud is OOV toch bij de samenwerking betrokken. Dordrecht heeft aangetoond, dat ze het belangrijker vindt dat bepaalde spelers meedoen, dan dat ze

zelf invloed uitoefent op de inhoud. Dit is een voorbeeld van de faciliterende strategie, die MO vooral in het beginstadium van de samenwerking hanteert. Dit knelpunt is klein van aard. Het samenwerkingsproces wordt bemoeilijkt, MO moet moeite te doen om OOV bij de werkgroep te krijgen en tevens moeten de pijlers gewijzigd worden. Het is echter te zwaar om te stellen, dat de continuering van de samenwerking in gevaar is geweest. Er is immers tijdens hetzelfde gesprek nog toegezegd mee te werken. De vertoonde twijfeling bij OOV kan meer als tactiek worden gezien, om haar eigen pijlers in het beleidsplan te krijgen. OOV wil er wel degelijk bij betrokken worden, hetzij in mindere mate dan een GGD, VS en MO. Tevens is er geen sprake van vertraging door OOV's aarzeling om deel te nemen aan de werkgroep.

Knelpunt 2

Vrij snel doet zich het volgende knelpunt aan. De dag dat alle uitgekozen werkgroeppartners beschikbaar zijn voor een overleg, ligt een stuk verder in de toekomst dan waar MO op gerekend heeft. MO besluit dan, om eerst oriënterende gesprekken aan te gaan met de partners. Op deze manier heeft zij alvast inzicht, in de percepties van de partners. Deze informatie kan zij weer gebruiken bij het bepalen van de inhoud van het eerste werkgroepoverleg. Dit knelpunt bemoeilijkt de samenwerking, er is vertraging in het beginnen om gezamenlijk een beleidsplan te maken. De continuering van de samenwerking loopt echter geen gevaar. Er is dus sprake van een klein knelpunt.

Knelpunt 3

In april doet zich een belangrijk knelpunt voor. De VS stelt het beleidsplan vanaf de beginfase redelijk eenzijdig op. De VS heeft moeite om in het beleidsplan de gezondheidskant evenveel aandacht te geven als de veiligheidskant van het probleem. Dit valt op, doordat zij na herhaaldelijk aandringen van Dordrecht en de GGD nog niet de aanpassingen maakt in het plan die betrekking hebben op gezondheid. Zo willen de GGD en MO, dat er in de inleiding wat meer cijfers over de gezondheidsproblematiek genoemd worden. Dit, omdat er nu relatief gezien veel meer cijfers worden getoond omtrent de veiligheidsproblemen dan omtrent de gezondheidsproblemen als gevolg van alcoholgebruik. Ook het feit, dat het plan nu niet meer alleen van haar is, vindt de VS lastig te verteren. Zo willen de GGD en MO in de inleiding hebben staan, dat het een plan is van de VS, de GGD en Dordrecht, MO. De VS zet vervolgens in het plan, dat de GGD en Dordrecht bijgedragen hebben aan het beleidsplan, in plaats van dat het een gezamenlijk geschreven plan is. Dit mondt uiteindelijk uit in een moment waarin de samenwerking ter discussie wordt gesteld.

MO dreigt de samenwerking te stoppen en de steun voor het plan terug te trekken als de VS het beleidsplan in die vorm doorstuurt naar de gemeenten. MO kan en wil niet achter dit beleidsplan staan. De VS besluit onmiddellijk eieren voor haar geld te kiezen en het beleidsplan niet in deze vorm op te sturen. De politieke steun van Dordrecht wil zij niet missen. Dit dient zij wel uit te leggen aan de burgemeester van Graafstroom, die bestuurlijk verantwoordelijk is voor het beleidsplan. Deze daad van MO, heeft een zeer risicovol karakter. Het had de band tussen de VS en Dordrecht ernstig kunnen beschadigen en latere samenwerking kunnen bemoeilijken of zelfs onmogelijk gemaakt.

Het ultimatum heeft echter geleid tot een doorbraak. De VS geeft meteen haar goedkeuring om Dordrechts wensen in het beleidsplan door te voeren en hanteert vanaf nu vooral de coöperatieve strategie. Het lijkt of deze drastische stap van Dordrecht de VS wel goed uitkwam om zo voor zichzelf en voor anderen van de VS duidelijk te hebben dat de GGD en MO wel serieus genomen moesten worden. De GGD past het beleidsplan dan sterk aan en stuurt het op naar de VS en MO. De VS neemt deze gewijzigde versie goed op en protesteert niet. Een verklaring hiervoor is, dat deze stap van de GGD goed past in de 'geen woorden maar daden' mentaliteit van de VS. Het ultimatum dat Dordrecht de VS heeft gesteld, heeft dus positief uitpakket en tot een grote doorbraak geleid. De politieke steun die de gemeente kan geven, blijkt toch zeer belangrijk te zijn. De VS geeft tijdens de bijeenkomst waar het ultimatum wordt gesteld aan, toch graag zeker te zijn van de steun van Dordrecht. Het knelpunt van de door MO's gestelde ultimatum is lastig onder groot of klein te scharen. Het knelpunt brengt de continuering van de samenwerking sterk in gevaar. De kans bestaat immers dat de VS niet toegeeft en dat MO de samenwerking stopt. Het zorgt echter niet voor vertraging. Uiteindelijk gaat de geplande bijeenkomst met de gemeenten van 21 mei gewoon door en het concept beleidsplan wordt, hetzij in een andere vorm, gewoon verstuurd. Er kan misschien zelfs gesteld worden dat het ultimatum juist tot een versnelling van het proces heeft geleid. De VS heeft naar aanleiding van MO's gestelde ultimatum MO's wensen zeer snel doorgevoerd in het beleidsplan. Uiteindelijk voldoet dit knelpunt niet aan beide eisen van het zijn van van groot knelpunt: De continuering van de samenwerking staat wel degelijk op het spel, echter is er geen sprake van vertraging van het maken van een beleidsplan.

Knelpunt 4

Een kleiner knelpunt, maar toch van belang, is het feit dat de GGD en de VS het tegen het eind van de samenwerking steeds onduidelijker vinden wie het aanspreekpunt voor welk

onderwerp is bij Dordrecht. De communicatiemedewerkers worden steeds actiever en nemen ook direct contact op met de GGD en de VS. Dit heeft bij de GGD en de VS af en toe geleid tot verwarring en ergernissen. De GGD en de VS hebben liever, dat er één persoon is van de gemeente Dordrecht via wie de communicatie met de GGD en de VS loopt omtrent het alcoholbeleid. De afstemming dient dan reeds binnen de gemeente plaats te vinden. Dit knelpunt bemoeilijkt de samenwerking, aangezien de GGD en VS niet weten wie ze precies moeten bereiken om een bepaald onderwerp te bespreken. Dit geven de actoren zelf aan in de interviews. Er is dus sprake van een zekere diffusie (Hoogerwerf, 2003) aan het einde van de samenwerking. Er zijn echter geen aanwijzingen, dat het niet duidelijk zijn van de aanspreekpunten heeft geleid tot vertraging in het proces. De continuering van de samenwerking tot slot, heeft niet op het spel gestaan door dit knelpunt.

7.4 Tevredenheid actoren

In deze paragraaf zal antwoord worden gegeven op deelvraag 4:

4. Zijn de deelnemers van het samenwerkingsproces tevreden met het uiteindelijke beleidsplan?

Zowel de GGD, de VS en MO geven allen aan tevreden te zijn met het huidige conceptplan. Ze geven aan het plan niet perfect te vinden, als ze het alleen hadden geschreven hadden ze wel wat aspecten anders gedaan. Zo geeft de GGD aan, dat zij graag meer in had willen gaan op het onderdeel gezondheid. Ze had de actoren verderop in de keten, zoals de gemeenten niet zoveel vrijheid gegeven om de maatregelen in te vullen. De VS zou het plan meer toespitsen op orde en veiligheid. Volgens haar is dat toch het terrein dat de meeste schade ondervindt van het alcoholmisbruik van de jongeren. MO tot slot, zou de rol van de gemeenten wat duidelijker willen hebben in het plan en de gemeenten wat meer bevoegdheden geven. Tegelijkertijd zeggen ze ook alledrie, dat het logisch is dat ze het plan in hun eentje anders hadden geschreven. Dan hoeven ze geen rekening te houden met andere actoren en kunnen ze het beleid puur toespitsen op hun belangen. Ze begrijpen echter, dat het ten koste gaat van de effectiviteit van het plan als ze alledrie aparte beleidsplannen schrijven. Ze hebben elkaar nodig. Deze tevredenheid over het beleidsplan is er niet gedurende de gehele samenwerking geweest. Vooral in het beginstadium van de samenwerking stonden de GGD en MO niet achter het beleidsplan. Ze beschouwen het dan als een plan van de VS en ook alleen vanuit hun perspectief geschreven. De aanpassingen die ze willen maken in het beleidsplan worden mondjesmaat doorgevoerd. Als na het

ultimatum dat Dordrecht de VS stelt om bepaalde veranderingen door te voeren de VS de GGD het beleidsplan sterk laat aanpassen, voelt het voor hen al veel meer als een gezamenlijk plan. Pas in mei zijn alledrie de partners tevreden over het concept beleidsplan en willen ze hun naam eraan verbinden. Het plan wordt dan direct opgestuurd naar de gemeenten uit de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid.

7.5 Invloed variabelen analytisch kader

In het analytisch kader worden enkele variabelen genoemd, waarvan bekeken wordt in hoeverre deze invloed hebben uitgeoefend op het wel of niet slagen van de samenwerking. Deze variabelen zijn: perceptie, managementstijl, interdependentie, type actor en strategisch handelen. Uit dit onderzoek is niet gebleken, dat ze alle vijf de samenwerking hebben beïnvloed. De variabelen die terug komen in de sterke punten en knelpunten zijn managementstijl, perceptie, interdependentie en type actor.

Dat de verschillende percepties van de actoren gerespecteerd zijn gedurende de samenwerking is een sterk punt en heeft bijgedragen aan een geslaagde samenwerking. Ook de managementstijl die gehanteerd is gedurende de samenwerking, te weten de combinatie tussen inhoud en proces, heeft bijgedragen aan de samenwerking. De heterogeniteit van de actoren echter, heeft de samenwerking bemoeilijkt. Dit heeft er namelijk voor gezorgd dat de partijen elkaar niet goed begrepen in het begin en door een ultimatum bijna hun samenwerking opgezegd werd. In knelpunt 3 wordt hier dieper op ingegaan. Verder is uit het onderzoek gebleken, dat er interdependentie bestaat tussen de GGD, de VS en MO. De actoren beseffen dat ze van elkaar afhankelijk zijn, waardoor ze alledrie graag willen samenwerken.

Dat het ultimatum uiteindelijk niet tot een einde van de samenwerking heeft geleid is grotendeels te danken aan de interdependentie van de drie partners GGD, VS en MO. De VS ziet in, dat ze afhankelijk is van de gemeente Dordrecht qua politiek draagvlak. Tot slot is er uit het onderzoek niet gebleken of het strategisch handelen van invloed is geweest op de geslaagde samenwerking of niet. Over deze variabele worden dan ook verder geen uitspraken gedaan.

7.6 Concluderend

Na de sterke punten, knelpunten en tevredenheid onder de drie partners over het conceptbeleidsplan zijn weergegeven, kan antwoord gegeven worden op de hoofdvraag. De hoofdvraag luidt als volgt. *'In welke mate kan de samenwerking in de werkgroep omtrent het terugdringen van het alcoholmisbruik onder de Dordtse jongeren als geslaagd worden beschouwd?'*

De samenwerking is geslaagd wanneer er een eindproduct is in de vorm van een beleidsplan waar alle drie de actoren tevreden over zijn en er in het samenwerkingsproces sterke punten aan te wijzen zijn, maar geen grote knelpunten. Het antwoord op de hoofdvraag luidt als volgt: Het samenwerkingsproces is redelijk soepel verlopen. De kwaliteit en kwantiteit van de interactie, de focus op wat hen bindt, de combinatie tussen het sturen op proces en inhoud en het niet sturen op het wijzigen van de percepties kunnen als sterke punten van de samenwerking worden aangewezen. De knelpunten die zich hebben voorgedaan, zijn de aarzeling van OOV om deel te nemen aan de werkgroep, de lange tijd die verstrijkt voordat het eerste werkgroepoverleg gehouden kan worden, het ultimatum dat MO stelt om haar wensen in te willigen en de verwarring die heerst over het aanspreekpunt van Dordrecht. Zowel de GGD, de VS als MO geven aan tevreden te zijn met het concept beleidsplan. Ze hebben nog wel enkele aspecten die ze liever anders hadden gezien, maar dat zijn niet zulke belangrijke dingen dat zij niet achter het beleidsplan staan.

Er kan geconcludeerd worden, dat de samenwerking volgens de gegeven definitie van 'geslaagde samenwerking' als geslaagd kan worden aangemerkt. Er zijn een aantal sterke punten aan te wijzen in de samenwerking, er komen geen grote knelpunten in voor en tot slot zijn zowel de GGD als de VS als MO tevreden over het beleidsplan. Toch zijn er enkele kanttekeningen te noemen bij de samenwerking. Er hebben zich toch knelpunten voorgedaan, die het samenwerkingsproces bemoeilijkt hebben. Enkele hiervan hadden makkelijk uit kunnen groeien tot grote knelpunten, zoals bijvoorbeeld het ultimatum dat MO de VS heeft gegeven. Hiernaast zijn er nog andere aspecten te noemen die in deelvraag 1 en 2 naar voren zijn gekomen, zoals de samenstelling van de werkgroep en het makkelijk loslaten van de redentatie voor de samenstelling van de werkgroep. De samenwerking is dan wel geslaagd, maar er zijn zeker nog wel aspecten waaraan gewerkt moet worden. In de volgende paragraaf zullen daarom enkele aanbevelingen genoemd worden, die MO kunnen helpen deze samenwerking, of andere samenwerkingsverbanden, in de toekomst soepeler te laten verlopen.

7.7 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de analyse van dit onderzoek, kunnen er enkele aanbevelingen gedaan worden om het samenwerkingsproces soepeler te laten verlopen. Bij iedere aanbeveling zal een uitleg gegeven worden.

Aanbeveling 1: MO dient in volgende samenwerkingsverbanden tijd vrij te maken om zich te verdiepen in de andere organisaties waarmee samengewerkt zal worden.

Deze verdieping vergroot de kans op begrip voor elkaars standpunt en handelen. Dit kan zorgen voor een soepelere samenwerking, met minder knelpunten. Ter illustratie kan genoemd worden, dat de VS in het beginstadium verweten is, dat zij niet coöperatief was en liever zelf het plan wilde schrijven. Toen de organisaties elkaar beter kenden en de organisatie van de VS wat beter begrepen, begrepen ze ook beter het handelen van de VS. Dit onbegrip heeft voor flink wat frustraties gezorgd en had (groten)deels voorkomen kunnen worden indien men eerder wat van elkaars organisatie afwist. De noodzaak tot verdieping is het grootst bij heterogene actoren, aangezien deze fundamenteel van elkaar verschillen en elkaar dus waarschijnlijk minder goed zullen begrijpen.

Aanbeveling 2: Er dienen duidelijke aanspreekpunten te worden verzorgd bij de gemeente Dordrecht.

Onduidelijke aanspreekpunten heeft nadelen voor iedereen. Bij de gemeente Dordrecht kan informatie verloren gaan door alle kanalen die externe informatie vervangen. Bij de andere partijen kan het leiden tot verwarring; wie moet er voor welk onderwerp benaderd worden, en minder hechte banden. Als er één partij is die de contacten naar buiten toe verzorgt, zal de relatie hechter zijn dan wanneer er steeds andere partijen dit op zich nemen.

Aanbeveling 3: MO dient bij het samenstellen van een werkgroep, niet te gaan voor de weg met de minste weerstand.

MO geeft aan, dat ze de jongere centraal stelt bij het maken van een beleidsplan ter terugdringing van het alcoholmisbruik van jongeren. Ze wil de partijen beïnvloeden die direct invloed kunnen uitoefenen op de jongeren. Ze laat hiervoor speciaal een mindmap maken, om te zien welke partijen dit zijn. Ze vindt dat de partijen die direct invloed uit kunnen oefenen op de jongere zeer belangrijk zijn en dat het beïnvloeden van hun het belangrijkste is. Vervolgens blijken er teveel actoren op deze eerste lijn rond de jongere te zijn om allemaal te betrekken bij het schrijven van het beleidsplan. Hierop besluit ze

vertegenwoordigers voor al deze eerste lijn partijen te kiezen. Deze vertegenwoordigers bevinden zich allemaal verder weg van de jongere, ze kunnen slechts een indirecte invloed uit oefenen. MO had beter de volgens haar belangrijkste partijen van de eerste lijn ook uit kunnen nodigen. Het zou de samenwerking wel lastiger gemaakt hebben, maar de kans is groot dat het beleidsplan dan meer draagvlak zou hebben onder de andere betrokkenen.

Aanbeveling 4: MO dient beter vast te houden aan haar redentie van werkgroepsamenstelling.

Op basis van de mindmap, is beredeneerd welke actoren deel zouden moeten nemen aan het werkgroepoverleg. Deze actoren, worden uiteindelijk zeer makkelijk los gelaten. Dit, terwijl Dordrecht toch haar redenen heeft om deze actoren graag bij de samenwerking te willen betrekken. Hiernaast worden niet alleen deze actoren die er zelf voor kiezen uitgesloten, maar ook de actoren die zij dienen te vertegenwoordigen. Zo bestaat tijdens de bijeenkomst vooral bij henzelf het idee, dat zij voorlopig nog niet hoeven mee te doen. Er wordt hierbij niet nagedacht over het feit, dat het niet alleen om hun gaat, maar ook om degenen die zij vertegenwoordigen. Dordrecht MO, had deze vertegenwoordigingsfunctie van de werkgroepleden duidelijk moeten maken aan de werkgroepleden en niet zo makkelijk de werkgroepleden moeten laten gaan.

Aanbeveling 5: Afdeling MO, dient de afdeling OOV te betrekken bij volgende samenwerking omtrent het maken van alcoholbeleid voor de jeugd.

Het alcoholmisbruik onder jongeren, heeft effect op twee deelterreinen, te weten op de gezondheid en op de veiligheid van de burgers. MO neemt het gezondheidsdeel waar op lokaal niveau en OOV het veiligheidsdeel. Samenwerken zou daarom raadzaam zijn. OOV heeft belangrijke troeven in haar hand. Allereerst heeft zij ervaring in het omgaan met de horeca en detailhandel. Ze weet hoe ze met deze partijen om moet gaan en wie ze moet benaderen om bepaalde dingen gedaan te krijgen. Tevens heeft zij de bevoegdheid om vergunningen tijdelijk in te trekken en bestaan er plannen op rijksniveau om bevoegdheden van VWA over te dragen aan lokale OOV-afdelingen. Tot slot is OOV reeds bezig met enkele projecten op het gebied van alcohol en jeugd. OOV is op haar beurt weer afhankelijk van MO, om haar kennis en kunde op het gebied van gezondheid.

Aanbeveling 6: Het dient, zover mogelijk, inzichtelijk gemaakt te worden in welke settings er vergaderd wordt omtrent het onderwerp alcohol en jeugd. Vervolgens dient bekeken te worden of enige vorm van afstemming gewenst is.

Coördinatie van de interactie is lastig te bewerkstelligen indien er in verschillende settings over hetzelfde onderwerp gesproken en beslist wordt (Koppenjan, 2004, p.39). Het kan voordelen opleveren indien de beslissingen in deze verschillende settings op elkaar afgestemd worden. Het is dan niet alleen voordelig voor Dordrecht MO, maar ook voor de andere partijen.

Aanbeveling 7: De sturing binnen het driekoppig overleg dient een combinatie te blijven tussen het sturen op de inhoud en het sturen op het proces.

Het is niet raadzaam om zich puur op één vorm van sturing te richten. In de onderzochte samenwerking van de GGD, de VS en MO betreffen het allemaal partijen die afgerekend worden op het feit of hun terrein goed vertegenwoordigd is in het beleidsplan. Zo wordt de GGD afgerekend op in hoeverre het beleidsplan de belangen op het gebied van gezondheid behartigt, de VS de belangen op het gebied van veiligheid en MO op of de belangen van Dordrecht wel vertegenwoordigd worden in het beleidsplan. Daarom is het belangrijk de inhoud niet te vergeten. Hiernaast is het raadzaam ook aandacht aan het proces te geven. Bij een sterke focus op de inhoud, bestaat het gevaar van het creëren van een discutabele waarheid en het fixeren van een discussie als er bezig wordt gehouden met het formuleren van een inhoudelijk probleem en oplossing (Bruijn, 2004, p.28). Tevens is door de analyse van de betrokken actoren in beeld gebracht wat de belangrijke actoren zijn en kan daarom beter beslist worden wanneer een actor betrokken zal worden.

Bronvermelding

Boeken

- Babbie, E. (2007). *The practise of social research* [11e editie]. Belmont: Thomson Hihger Education.
- Bovens, M.A.P, Rosenthal, U., 't Hart, P., Van Twist, M.J.W. (2001) *Openbaar Bestuur, beleid, organisatie en politiek [6e, herziene druk]*. Alpen aan den Rijn: Samson.
- Dale, van.(1994). *Woordenboek Nederlands- Nederlands (2^o druk)*
- Edelenbos, J., (2000) *Proces in vorm. Een onderzoek naar procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming van lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma.
- Edwards, A., Schaap, L. (2000). *Vaardigheden voor de publieke sector*. Uitgeverij Coutinho: Bussum.
- Hufen, J.A.M., Ringeling, A.B. (1990) *Beleidsnetwerken: overheids- semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. VUGA Uitgeverij B.V.: 's-Gravenhage.
- Klijn, E.H., Teisman, G.R. (1992), *Beleidsnetwerken: analyse en management, een theoretische beschrijving over analyse en management van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels*. [Paper geschreven ten behoeve van de workshop 'Netwerkconstituering en netwerkmanagement' Politicologenetmaal 4 en 5 juni 1992, te Soesterberg]. Uitgever onbekend.
- Koppenjan, J., Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.
- Robson, C., (2002). *Real world research*. Oxford: Blackwell publishing.
- Schermerhorn, J. R. (2002). *Management* [7^e editie] Academic Service: Schoonhoven.

Rapporten

- Vet, R. e.a. (2007) *Het gebruik van alcohol door jongeren en de rol van ouders; resultaten van twee metingen*. IVO.
- Dorsselaer, S. van, e.a. (2007) *Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland*. Trimbos instituut.
- Gemeente Dordrecht, afdeling MO (2007) *Meerjarenplan Gezondheid 2008-2010*.
- GGD Zuid-Holland Zuid (2006). *Gezondheidsmonitor*
- GGD Zuid-Holland Zuid (2007). *Jaarverslag GGD Zuid-Holland Zuid*.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2007). *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid*.
- Voedsel en Waren Autoriteit (2007). *Handleiding lokaal alcoholbeleid*.

Websites

- www.cbs.nl/nl-NL/menu/thema/vrije-tijd-cultuur/publicaties/artikelen/archief/2003/2003-1227-wm.htm, bekeken 27 maart 2008.
- http://drechtsteden.waxtrapp.com/dds/up/ZijjuptHyE_GRD_versie_3.0.pdf, bekeken 15 maart 2008.
- www.ggdzhhz.nl/common.asp?id=7&instantie=0 , bekeken 17 maart 2008.
- www.ggd.nl/ggdnl/statpagina/show_pagina.asp?paginanr=110&style=1&titel=GGDen, bekeken 18 maart 2008.
- www.veiligheidssocieteit-zhz.nl/wie_zijn_wij.php, bekeken 21 maart 2008.

Bijeenkomsten

- Werkgroepoverleg, georganiseerd door Dordrecht (1 april 2008). [Verslag hiervan op te vragen bij de auteur van deze scriptie]
- Ambtelijk overleg Drechtsteden bij de GGD. (maart 2008).
- Bestuurlijk overleg georganiseerd door de VS (21 maart 2008). [Verslag hiervan op te vragen bij de auteur van deze scriptie]
- Diverse bijeenkomsten van de GGD, de VS en MO (verscheidene data in februari, maart, april en mei).
- Presentatie conceptplan georganiseerd door de VS (21 mei 2008) [Verslag hiervan op te vragen bij de auteur van deze scriptie]

Respondentenlijst

<u>Naam</u>	<u>Functie</u>	<u>Organisatie</u>
- Dhr. A. Mellaard	Senior Beleidsmedewerker	GGD
- Mw. M. Muijzer	Senior Beleidsmedewerker	Veiligheidsmaatschappij
- Mw. H. Janssens	Senior Beleidsmedewerker	Dordrecht, afd. MO
- Mw. Wolt	Beleidsmedewerker	Dordrecht, afd.OOV
- Mw. Verkerk	Beleidsmedewerker	Dordrecht afd. Sport
- Dhr. Van den Bosch	Politiefunctionaris	Politieregio Zuid-Holland Zuid, afd. Dordrecht

Bijlagen

Inhoud

Bijlage I

Vragenlijst interviews leden van het driekoppig overleg (GGD, Veiligheidsmaatschappij en gemeente Dordrecht afdeling MO).

Bijlage II

Vragenlijst interview gemeente Dordrecht, afdeling OOV.

Bijlage III

Vragenlijst interview gemeente Dordrecht, afdeling sport.

Bijlage IV

Vragenlijst interview politie.

- De uitwerkingen van al deze interviews kunnen opgevraagd worden bij de auteur van deze scriptie.-

Bijlage V

Mindmap

Bijlage I: Interviewvragen leden driekoppig overleg

1. Wat is de reden dat u begonnen bent met het maken van een beleid om alcoholgebruik tegen te gaan?
2. Wat wilt u bereiken met het maken van een alcoholbeleid?
3. Wat voor meerwaarde heeft het bereiken van deze doelstelling voor uw organisatie?
4. Wat is volgens u het probleem waar iets aan gedaan moet worden?
5. Waarom moet hier iets aan gedaan worden?
6. Heeft u het idee dat uw probleemdefinitie door de andere actoren ook gehanteerd wordt.
7. (deze vraag is alleen voor Dordrecht, MO) Voelde u zich als een vreemde eend in de bijt als enige gemeente?
8. (deze vraag is alleen voor Dordrecht, MO) Had u wel het idee dat de andere Drechtsteden u steunden?
9. Wat wenst u te bereiken met de samenwerking in de werkgroep en het driekoppige overleg?
10. Wat ziet u als uw rol in deze samenwerkingsverbanden?
11. Wat voor rol moeten de andere actoren spelen bij de samenwerkingsverbanden?
12. Wat vindt u van de samenstelling van de werkgroep en het 3koppig overleg?
13. Miste u nog actoren, vond u dat actoren er min of meer in dit stadium overbodig erbij zaten?
14. Vinden er voldoende overleggen plaats met de actoren binnen de werkgroep?
15. Beschrijf uw relatie met de VS?
16. Beschrijf uw relatie met de gemeente Dordrecht, afdeling MO?
17. Beschrijf uw relatie met de gemeente Dordrecht, afdeling OOV en sport?
18. Beschrijf uw relatie met de politie?
19. Beschrijf uw relatie met de GGD?
20. Wat vindt u van de samenwerking met de Veiligheidsmaatschappij, GGD en Dordrecht MO (Noem hierbij per actor enkele sterke punten en enkele verbeterpunten).
21. Bent u van mening dat in de werkgroep en in het driekoppig overleg (VS, GGD en Dordrecht) duidelijk is wie voor wat verantwoordelijk is? Leg uit aub.
22. Met welke actor kunt u in deze zaak het beste samenwerken?
23. Heeft u tijdens de samenwerking steeds het idee gehad dat alle partners (m..n. de VS en Dordrecht) zich gedroegen naar de doelen en belangen die ze aangaven te hebben?
24. Waarom wilde OOV in het begin niet meedoen?

25. Wie zijn in deze organisatie allemaal betrokken bij het maken van het betreffende beleid?
26. Bent u van mening dat deze organisatiestructuur een positieve uitwerking heeft op het uiteindelijke beleid, zo ja hoezo?
27. Zijn de gemeenten voldoende betrokken geweest bij het proces tot nu toe?
28. Wat heeft u als struikelblokken ervaren tijdens het komen tot gezamenlijk beleid?
29. Bent u tevreden over het uiteindelijke conceptplan?
30. Wat zou u er nog aan veranderd willen zien?
31. Wat zou u volgende keer anders doen bij het maken van een dergelijk complex beleidsstuk?
32. Wie is volgens u degene die de leiding op zich neemt bij het driekoppig overleg en werkgroepoverleg bij het maken van een gemeenschappelijk beleid?
33. Wie zou dit volgens u moeten zijn?
34. Wordt in de samenwerking aandacht geschonken aan de verschillende belangen en doelstellingen?
35. Wordt getracht eenzelfde doelstelling te formuleren die gebruikt dient te worden door alle partijen?
36. Wordt er aandacht besteed aan het aan elkaar koppelen van verschillende actoren, die kunnen samenwerken?
37. Zou u de vorm van leiding geven omschrijven als vooral op de inhoud gericht van het uiteindelijke beleid of meer op het faciliteren van overleggen waarin actoren elkaar ontmoeten?
38. Waar zou u zelf de nadruk op leggen mocht u leiding geven?
39. Wat vindt u van de communicatie tussen de betrokken actoren?
40. Welke partij heeft volgens u het meeste moeten inleveren tijdens dit proces? (het meest moeten toegeven, het meest haar belangen/doelen aan de kant moeten zetten).
41. Hoe ziet u verder uw rol als het conceptplan geaccepteerd wordt door de gemeenten?
42. Hoe verwacht u dat het vanaf dan zal lopen met het proces zoals het in het beleidsplan 'verzuip jij je toekomst' beschreven staat?

Bijlage II: Interviewvragen gemeente Dordrecht, afdeling OOV

1. Heeft uw afdeling de opdracht gekregen om het alcoholprobleem aan te pakken en zoja, van wie?
2. Wat is de reden voor uw terughoudendheid om deel te nemen aan de werkgroep?
3. Waarom besloot u uiteindelijk wel mee te doen aan de werkgroep?
4. Waarom wilde OOV nog 4 andere pijlers?
5. Wat wilt u uiteindelijk bereiken met het maken van een alcoholbeleid?
6. Wat voor meerwaarde heeft het bereiken van deze doelstelling voor uw organisatie?
7. Wat is volgens u het probleem waar iets aan gedaan moet worden?
8. Waarom moet hier iets aan gedaan worden?
9. Heeft u het idee dat uw probleemdefinitie door de andere actoren ook gehanteerd wordt. ?
10. Had u deel uit willen maken van de het driekoppog overleg en zoja waarom?
11. Zo niet, bent u er verder wel voldoende bij betrokken geweest?
12. Wat ziet u als uw rol in het samenwerkingsverband van de werkgroep?
13. Wat voor rol moeten de andere actoren spelen in de werkgroep?
14. Wat vindt u van de samenstelling van de werkgroep en het 3koppig overleg?
15. Miste u nog actoren, vond u dat actoren er min of meer in dit stadium overbodig erbij zaten?
16. Met welke actoren acht het zinvol nog eens rond te tafel te gaan zitten en wat wilt u dan precies bespreken?
17. Beschrijf uw relatie met de VS?
18. Beschrijf uw relatie met de gemeente Dordrecht, afdeling MO en sport?
19. Beschrijf uw relatie met de GGD
20. Met welke actor kunt u in deze zaak het beste samenwerken?
21. Heeft u het gevoel gehad dat alle partijen zich ook gedroegen naar de belangen die zij aangaven te hebben?
22. Wie zijn in deze organisatie allemaal betrokken bij het maken van het betreffende beleid?
23. Bent u van mening dat deze organisatiestructuur een positieve uitwerking heeft op het uiteindelijke beleid, zoja hoezo?
24. Wat heeft u als struikelblokken ervaren tijdens het komen tot gezamenlijk beleid?
25. Bent u tevreden over het uiteindelijke conceptplan?
26. Wat zou u er nog aan veranderd willen zien?

27. Wat zou u volgende keer anders doen? Bij het maken van een dergelijk complex beleidsstuk.
28. Wie is volgens u degene die de leiding op zich neemt bij het driekoppig overleg en werkgroepoverleg bij het maken van een gemeenschappelijk beleid?
29. Wie zou dit volgens u moeten zijn?
30. Hoe ziet u verder uw rol als het conceptplan geaccepteerd wordt door de gemeenten?
31. Hoe verwacht u dat het vanaf dan zal lopen?

Bijlage III: Interviewvragen gemeente Dordrecht, afdeling Sport

1. U bent door de afdeling MO betrokken bij het alcoholbeleid, wat dient er volgens u nu precies met dit alcoholbeleid bereikt te worden?
2. Wat zijn uw belangen hierbij?
3. Wat is volgens u het probleem waar iets aan gedaan moet worden?
4. Heeft u het idee dat uw probleemdefinitie door de andere actoren ook gehanteerd wordt.
5. Wat verwacht u te bereiken met de samenwerking van de werkgroep?
6. Wat ziet u als uw rol in deze samenwerkingsverbanden?
7. Wat voor rol moeten de andere actoren spelen bij de samenwerkingsverbanden?
8. Wat vindt u van de samenstelling van de werkgroep?
9. Miste u nog actoren, vond u dat actoren er min of meer in dit stadium overbodig erbij zaten?
10. Met welke actoren acht het zinvol nog eens rond te tafel te gaan zitten en wat wilt u dan precies bespreken?
11. Beschrijf uw relatie met de rest van de werkgroepleden?
12. Wat vindt u van de samenwerking tot nu toe met de werkgroepleden (Noem hierbij enkele goede punten en enkele verbeter punten).
13. Bent u tevreden over het uiteindelijke conceptplan?
14. Wat zou u er nog aan veranderd willen zien?
15. Wie is volgens u degene die de leiding op zich neemt bij het werkgroepoverleg bij het maken van een gemeenschappelijk beleid?
16. Wie zou dit volgens u moeten zijn?
17. Hoe ziet u verder uw rol als het conceptplan geaccepteerd wordt door de gemeenten?

Bijlage IV: Interviewvragen politie

1. Wat is uw precieze functie?
2. Hoe bent u in contact gekomen met Hermien?
3. Hoe bent u betrokken geraakt bij het alcoholbeleid?
4. Wat wilt u dat bereikt wordt met het alcoholbeleid?
5. Bent u van mening dat de andere partijen hiervan op de hoogte zijn?
6. Wat is de reden van het feit dat u zelf niet actief wilde participeren bij het maken van een regionaal alcoholbeleid?
7. U vertelde eerder dat alcoholontmoediging niet hoog bij u op het prioriteitenlijstje staat. Is dit nog steeds het geval?
8. Hoe zou u het precieze probleem formuleren waar iets aan gedaan moet worden door middel van het alcoholbeleid?
9. Wat vond u van de samenwerking?
10. Heeft het oriënterende gesprek met u geleid tot nieuwe inzichten van uw kant?
11. Heeft het werkgroepoverleg voor u waardevolle resultaten geboekt? (bv. Qua info, nieuwe connecties)
12. Merkte u tijdens het werkgroepoverleg verschillen in mening en standpunten tussen de verschillende partijen? (bv. De GGD en OOV).
13. Wat vond u van de samenstelling van de werkgroep?
14. Moesten er nog andere actoren bij betrokken worden?
15. Heeft u het nieuwe conceptplan reeds gelezen?
16. Zoja, wat vindt u ervan?
17. Bent u na het werkgroepoverleg nog betrokken geweest bij het maken van het conceptplan alcoholbeleid?
18. Wat vindt u van de communicatie naar u toe omtrent het alcoholbeleid? (denken aan de vorderingen, maar ook advies vragen enz).
19. Wanneer bent u van mening dat uw inbreng nuttig wordt?
20. Hoe ziet u uw rol in de toekomst?
21. Wilt u wel meer betrokken worden in een verder stadium van het beleidsplan en zoja, waarom?