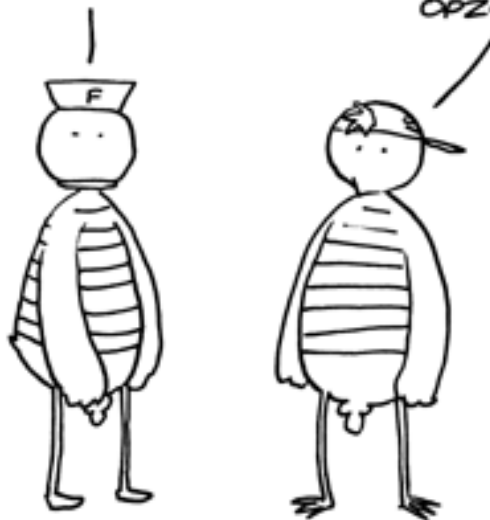


Samenwerken in de Haagse regio aan een
goed opgeleide en breed inzetbare
beroepsbevolking

FOKKE & SUKKE
HEBBEN MODERN ONDERWIJS GENOTEN

JE HOEFT GEEN
KENNISECONOMIE
TE HEBBEN...

...ALS JE HET
MAAR KUNT
OPZOEKEN...



RGvT

www.foksuk.nl

Lucia van den Brande 307994

Sylvia Liem-Bruining 301604

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Studierichting Bestuurskunde

2008

Samenwerken in de Haagse regio aan een goed opgeleide en breed inzetbare beroepsbevolking

Een onderzoek naar het management in de netwerken
“Leren en werken” en “Voortijdig schoolverlaten”
in de Haagse regio

Lucia van den Brande
Sylvia Liem-Bruining
Naaldwijk/Den Haag, 2008

1	Voorwoord.....	7
2	Inleiding.....	8
2.1	Probleemanalyse.....	8
2.2	Doelstelling.....	17
2.3	De centrale onderzoeksvraag.....	18
2.4	Leeswijzer.....	18
3	Het theoretisch kader.....	19
3.1	Besturingsfilosofieën: van klassieke sturing naar governance.....	19
3.2	De netwerktheorie.....	21
4	Methodologische verantwoording.....	33
4.1	Deelvragen.....	33
4.2	Strategie, methoden en technieken.....	33
4.3	De onderzochte onderzoekseenheden en databronnen.....	34
4.4	Onderzoeksofzet en operationalisering kernbegrippen.....	35
5	De analyse van de netwerken <i>Leren en werken</i> en <i>Voortijdig schoolverlaten</i>	39
5.1	Het netwerk <i>Leren en werken</i>	39
5.2	Het netwerk <i>Voortijdig schoolverlaten</i>	51
5.3	De netwerken vergeleken.....	60
6	De processen van besluitvorming binnen de netwerken <i>Leren en werken</i> en <i>Voortijdig schoolverlaten</i>	66
6.1	<i>Leren en werken</i>	66
6.2	<i>Voortijdig schoolverlaten</i>	79
6.3	Een vergelijking van de processen van besluitvorming bij “ <i>Leren en werken</i> ” en “ <i>Voortijdig schoolverlaten</i> ”.....	92
7	Het management in de netwerken <i>Leren en werken</i> en <i>Voortijdig schoolverlaten</i>	98
7.1	<i>Leren en werken</i>	98
7.2	<i>Voortijdig schoolverlaten</i>	106
7.3	Het management in beide netwerken vergeleken.....	112
8	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen.....	113
8.1	Samenvatting en conclusies.....	113
8.2	Aanbevelingen.....	128
9	Tot besluit.....	134
	Literatuur.....	136
	Bijlage A.....	139
	Bijlage B.....	141

tekstbox 2-1 Europese indicatoren in het kader van de Lissabonstrategie voor onderwijs	10
tekstbox 2-2 Doelstellingen actieplan EU Benchmarks.....	11
tekstbox 2-3 Voorbeelden uit de praktijk (1).....	14
tekstbox 2-4 Voorbeelden uit de praktijk (2).....	15
tekstbox 3-1 Ontwerpprincipes van De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld	30
tekstbox 4-1 Bronnen die actoren kunnen inzetten voor het netwerk.	36
Tabel 3-1 Het Rhodes-model	22
Tabel 3-2 Afhankelijkheden in netwerken	24
Tabel 3-3 Afhankelijkheden in netwerken (voorbeeld)	24
Tabel 3-4 Toewijding aan het netwerk	25
Tabel 3-5 Toewijding aan het netwerk (voorbeeld)	25
Tabel 5-1 Inventarisatie actoren netwerk <i>Leren en werken</i>	39
Tabel 5-2 Bronnen actoren netwerk <i>Leren en werken</i>	41
Tabel 5-3 Cruciaal belang van de actoren voor het netwerk <i>Leren en werken</i>	42
Tabel 5-4 Percepties van de actoren in het netwerk <i>Leren en werken</i>	44
Tabel 5-5 Toewijding aan het netwerk van de actoren <i>Leren en werken</i>	48
Tabel 5-6 Inventarisatie actoren netwerk <i>Voortijdig schoolverlaten</i>	51
Tabel 5-7 Bronnen actoren netwerk <i>Voortijdig schoolverlaten</i>	53
Tabel 5-8 Cruciaal belang van de actoren voor het netwerk <i>Voortijdig schoolverlaten</i>	54
Tabel 5-9 Percepties van de actoren in het netwerk <i>Voortijdig schoolverlaten</i>	55
Tabel 5-10 Toewijding aan het netwerk van de actoren <i>Voortijdig schoolverlaten</i>	58
Tabel 5-11 De percepties in de netwerken vergeleken.....	62
Tabel 5-12 De afhankelijkheden in de netwerken vergeleken	63
Tabel 5-13 De toewijding in de netwerken vergeleken	63
Tabel 5-14 Posities in de netwerken	64
Tabel 6-1 Inventarisatie arena's <i>Leren en werken</i>	67
Tabel 6-2 Het chronologische verloop van gebeurtenissen in het netwerk <i>Leren en werken</i>	69
Tabel 6-3 Rondes, opbrengsten en de waardering in het netwerk <i>Leren en werken</i>	74
Tabel 6-4 Actorstrategieën in de arena <i>Leren en werken</i>	77
Tabel 6-5 Inventarisatie arena's <i>Voortijdig schoolverlaten</i>	79
Tabel 6-6 Het chronologische verloop van gebeurtenissen in het netwerk <i>Voortijdig schoolverlaten</i> ..	81
Tabel 6-7 Rondes, opbrengsten en waardering <i>Voortijdig schoolverlaten</i>	88
Tabel 6-8 Actorstrategieën in de arena's <i>Voortijdig schoolverlaten</i>	89
Tabel 7-1 De netwerkmanagers van <i>Leren en werken</i> en hun strategieën	98
Tabel 7-2 Managementstrategieën gerelateerd aan kernelementen procesmanagement	101
Tabel 7-3 Managementstrategieën gerelateerd aan de kenmerken van projectmanagement	103
Tabel 8-1 Samenvatting en conclusies: de netwerken vergeleken	118

Tabel 8-2 Samenvatting en conclusies: de processen vergeleken	122
Tabel 8-3 Samenvatting en conclusies: netwerkmanagement vergeleken	126
Figuur 3-1 Verloop van het proces: arena's en rondes	27
Figuur 5-1 Actoren van de netwerken <i>Leren en werken</i> en <i>Voortijdig schoolverlaten</i> in schema	61
Figuur 6-1 De ontwikkeling van verbindingen tussen arena's in het proces <i>Leren en werken</i>	94
Figuur 6-2 De ontwikkeling van verbindingen tussen arena's in het netwerk <i>Voortijdig schoolverlaten</i>	94
Figuur 7-1 Sturingsconcept VSV (ministerie van OCW, 2007)	110
Figuur 8-1 Aanbevolen organieke structuur	132

Het gebeurde in de Middeleeuwen, de tijd van epidemieën, hongersnood en crisis. Een pelgrim op doorreis werd door honger gekweld en klopte op de eerste de beste deur aan. Daar zaten net toevallig enkele families samen: ze zaten zich, uit armoede, te warmen aan hetzelfde vuurtje.

De pelgrim begreep best dat de mensen doodarm waren en dat hij dus niet zomaar om wat voedsel kon bedelen. Hij stelde voor om een grote ketel soep te koken. Iedereen keek verbaasd op van dat voorstel want voor een ketel soep heb je toch heel wat nodig. Dat bleek geen bezwaar te zijn. De reiziger beweerde alles bij te hebben in zijn rugzak. Al wat hij nodig had was een grote ketel met water.

Goed, ze lieten het zich geen drie keer zeggen, haalden een reuze ketel water en zetten die op het vuur. En toen haalde de man uit zijn rugzak een steen. "Nee, nee, geen gewone steen", zei hij toen hij de vragende blikken zag, "een echte soepsteen."

Voorzichtig legde hij de steen in het water en nu maar wachten, vol spanning, vol nieuwsgierigheid. "De soep zou gekruid moeten zijn", zei de man na een tijdje. Gelukkig was er nog wat zout in huis en de buurvrouw had ook nog een blaadje laurier en een beetje Spaanse peper. Ze ging het halen. En nu maar weer wachten.

"Er moest eigenlijk nog een beetje vet in", zei de pelgrim. Toen herinnerde zich iemand dat hij in de kelder nog wat soepvlees had. "Ze zou ook nog wat gebonden moeten zijn", zei de man weer, want hij had in het voortuintje een aardappelplant zien staan. De knolletjes gingen erbij. "Wat zou je denken van enkele worteltjes?", zei plots iemand. En iemand anders dacht eraan dat hij nog een raap of twee liggen had, verstoppt onder een matras. En nog iemand kwam met en struikje prei en de overbuurvrouw had nog een selderijtje en een handvol bonen en een savooikooltje... En in korte tijd was het huis gevuld met een adembenemende geur.

Daarna hadden ze gegeten, gegeten tot ze niet meer konden en nog was de soep niet op.

Toen nam de pelgrim dankbaar afscheid en wou vertrekken. "Je vergeet je soepsteen", zei iemand. "Nee, die mag je houden", antwoordde de man, "je kan er nog honderd keer soep van koken, als je maar net doet zoals wij daarnet gedaan hebben."

"Toch een wondere steen", zeiden de mensen toen de man de deur was uitgestapt.

Toen de pelgrim uit het zicht verdwenen was, raapte hij een nieuwe steen op van de weg en stopte hem zorgvuldig in zijn rugzak.

(De parabel van de soepsteen, <http://anneman.wordpress.com/2007/10/18/de-parabel-van-de-soepsteen/>)

1 Voorwoord

Governance, netwerktheorie, complexe problemen, percepties, sturing en managementstrategieën....

Toen wij zo'n twee jaar geleden aan onze opleiding bestuurskunde aan de Erasmus universiteit begonnen, hadden wij nog nooit van deze termen gehoord. Gaandeweg onze studie zijn wij binnengevoerd in de wereld van de netwerktheorie. Een theorie die ons direct aansprak, omdat het inzichten en bruikbare handvatten geeft voor ons werk als beleidsmedewerker. Eigenlijk waren wij er snel uit: de netwerktheorie moest de invalshoek zijn voor onze scriptie. Dat het thema een onderwijsprobleem moest zijn, stond vanwege onze passie voor onderwijs als een paal boven water.

De samenwerking in de Haagse regio voor het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten en het opscholen van de werkenden is het onderzoeksobject van deze scriptie. Twee complexe maatschappelijke problemen, waarbij iedere betrokkene zijn eigen beeld heeft van de aard van het probleem en de gewenste oplossingsrichting. Twee problemen die de overheid niet alleen kan oplossen, maar waarvoor ze moet samenwerken met andere organisaties in een netwerk. Een eerste verkenning van het netwerk rond *Voortijdig schoolverlaten* in de regio Haaglanden/Westland hebben wij gedaan in december 2007/januari 2008 als opdracht behorend bij de module Sturing in de publieke sector. Om ons een beeld te vormen van deze netwerken hebben wij met veel mensen gesproken. Mensen die zich met hart en ziel inzetten voor de publieke zaak en die belangeloos hun medewerking hebben verleend aan deze scriptie. Het waren interessante, maar vooral ook erg plezierige gesprekken. Al deze mensen bedanken wij bij deze voor het gesprek en met name voor de openheid die zij getoond hebben.

Dat het opscholen van de beroepsbevolking niet alleen vanuit maatschappelijk perspectief gezien een complex probleem is, hebben wij aan den lijve ondervonden. Twee jaar lang hebben wij onze netwerken belast met dit probleem. Ondanks de eenzijdige afhankelijkheidsrelaties is de toewijding in onze netwerken groot gebleken en werden wij in staat gesteld onze doelstelling te behalen door de faciliteringsstrategieën van andere actoren. Een speciaal woord van dank richten wij in dit verband tot professor dr. Erik-Hans Klijn die ons heeft begeleid bij het schrijven van deze scriptie en dr. Arwin van Buuren die als tweede lezer ons de puntjes op de i heeft laten zetten. Daarnaast bedanken wij onze werkgevers, de gemeente Westland en het ROC Mondriaan die ons in staat hebben gesteld deze opleiding te volgen. 'Last but not least' bedanken wij het thuisfront voor het koken van maaltijden, het zetten van koffie, doen van boodschappen, het in de lucht houden van de ICT-voorzieningen, maar vooral voor het tonen van heel veel geduld en begrip.

Lucia van den Brande en Sylvia Liem-Bruining
Naaldwijk/Den Haag, 2008

2 Inleiding

2.1 Probleemanalyse

2.1.1 Het beleid voor een goed opgeleide en breed inzetbare beroepsbevolking in de Haagse regio

Binnen de Haagse regio wordt in diverse samenwerkingsverbanden gewerkt aan het verbeteren van het opleidingsniveau en de inzetbaarheid van de beroepsbevolking. Het Regionale Opleidingencentrum (ROC) Mondriaan is een belangrijke speler in deze samenwerkingsverbanden, omdat het de grootste aanbieder van middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie in de regio is. Bovendien is dit beleid voor het ROC van groot belang, omdat het een rechtstreekse relatie heeft met de missie van Mondriaan: het bevorderen van maatschappelijke deelname van zijn studenten. In de praktijk verloopt de samenwerking in de regio echter niet altijd naar de wens van Mondriaan. Besluitvormingsprocessen verlopen traag of leveren niet de gewenste resultaten op en Mondriaan acht zich onvoldoende in staat deze processen te beïnvloeden. Doel van dit onderzoek is daarom beter inzicht te verwerven in de wijze van samenwerken in de Haagse regio door de samenwerking in de netwerken *Leren en werken* en *Voortijdig schoolverlaten* te onderzoeken. Voor een goed begrip starten wij met een schets van het beleid. Eerst brengen wij de ontwikkelingen in beeld die geleid hebben tot de ontwikkeling van het beleid. De samenwerking in de Haagse regio is namelijk door nationaal beleid in gang gezet. Dit Nederlandse beleid wordt weer voor een belangrijk deel beïnvloed en bepaald door het Europese beleid. Het Europese beleid vindt zijn oorsprong in veranderingen van de samenleving en de economie. Onze beschrijving start daarom bij deze veranderingen in samenleving en economie om vervolgens via het Europese en nationale beleid weer bij Mondriaan en de Haagse regio uit te komen.

2.1.2 Een antwoord op veranderingen in samenleving en economie: Het verdrag van Lissabon

Goede economische vooruitzichten in 2000 vormden de aanleiding voor de buitengewone raad van Lissabon. Hierin werd besloten een nieuwe impuls te geven aan het economische langetermijnbeleid van de Europese unie. Deze impuls werd gewenst, omdat de economie en samenleving als gevolg van mondialisering en informatietechnologierevolutie fundamenteel zullen veranderen. Deze wijzigingen leiden tot een toename van wereldwijde concurrentie en de noodzaak tot levenslange scholing voor werknemers om deze concurrentie aan te kunnen. (Europese Unie, 2000) Met het Lissabonverdrag stelde de Europese unie zich daarom tot doel: “de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang.” (Europese Raad, 2000)

Voor de realisatie van deze doelstelling werd beleid ingezet langs drie sporen, te weten:

- de transitie van Europa tot kenniseconomie;
- de modernisering van het Europese sociale model;
- en macro-economisch beleid.

Implementatie van de Lissabonstrategie op Europees niveau: De open coördinatiemethode

Voor de beleidscoördinatie van de Lissabonstrategie hanteert de Europese Unie de open coördinatiemethode. Het subsidiariteitsbeginsel is het uitgangspunt van deze methode. Dit betekent dat slechts die zaken centraal geregeld worden die centraal moeten, en dat zoveel mogelijk zaken decentraal belegd worden. Voor de Lissabonstrategie geldt dat de visie en strategie op Europees niveau zijn bepaald. Ook de evaluatie van beleid vindt door middel van een benchmark op centraal niveau plaats. De vertaling van de strategie naar een nationale beleidsaanpak is echter de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke lidstaten.

Europese implementatie van de Lissabonstrategie: strategische doelen en prestatie-indicatoren

In vervolg op het Lissabonakkoord zijn voor het beleidsspoor “de transitie naar kenniseconomie” drie strategische doelstellingen vastgesteld. Deze drie strategische doelen luiden:

- “improving the quality and effectiveness of education and training systems in the EU,
- facilitating the access of all to education and training systems,
- opening-up education and training systems to the wider world.”

(Official Journal of the European communities 14-06-2002, C 142/1)

De Europese Unie wil dus de kwaliteit en de effectiviteit van het onderwijssysteem verbeteren, iedereen faciliteren om gebruik te kunnen maken van het onderwijssysteem en het onderwijssysteem openstellen voor een grotere doelgroep.

Vervolgens heeft de Europese Raad in mei 2003 zes prestatie-indicatoren vastgesteld, die als meetinstrumenten dienen om de voortgang van de concrete doelstellingen van het Europese onderwijsbeleid in het kader van de Lissabonstrategie te monitoren. Deze indicatoren zijn:

1. investeringen in onderwijs en opleiding;
2. voortijdig schoolverlaters;
3. afgestudeerden in wiskunde, exacte wetenschappen en technologie;
4. aandeel van de bevolking dat het hoger middelbaar onderwijs heeft afgemaakt;
5. kerncompetenties;
6. een leven lang leren.

Voor ons onderzoek zijn de indicatoren 2, 4 en 6 van belang. Bij deze indicatoren heeft de Europese Raad de volgende doelstellingen geformuleerd.

tekstbox 2-1 Europese indicatoren in het kader van de Lissabonstrategie voor onderwijs

Voortijdig schoolverlaten

"Therefore, by 2010, an EU average rate of no more than 10 % early school leavers should be achieved." Waarbij onder 'early school leavers' wordt verstaan:

"Share of the population aged 18-24 with only lower secondary education or less and not in education or training (structural indicator) – Source Eurostat; Labour Force Survey."

Aandeel van de bevolking dat het hoger middelbaar onderwijs heeft afgemaakt

"Therefore, by 2010, at least 85 % of 22 year olds in the European Union should have completed upper secondary education."

Een leven lang leren

"Therefore, by 2010, the European Union average level of participation in Lifelong Learning, should be at least 12.5% of the adult working age population (25-64 age group).

Percentage of population aged 25-64 participating in education and training in 4 weeks prior to the survey –Source Eurostat; Labour Force Survey.

(Europese Unie, 2003)

Het Nederlandse beleid en de Lissabondoelstellingen

Het feit dat door de Lissabondoelstellingen het terugdringen van *Voortijdig schoolverlaten* en het leven lang leren op de Europese kaart is gezet, betekent niet dat Nederland pas vanaf dat moment beleid is gaan ontwikkelen voor deze thema's.

In 1993 kwam het *Voortijdig schoolverlaten* voor het eerst expliciet op de Nederlandse beleidsagenda met de nota "Een goed voorbereide start". Voor de uitvoering van het beleid werden in 1994 Regionale Meld- en Coördinatiepunten (RMC) ingesteld. Hierbij werd Nederland in 39 RMC-regio's opgedeeld met ieder zijn eigen RMC-contactgemeente voor de coördinatie van het regionale samenwerkingsverband. Voor de regio Haaglanden/Westland werd de gemeente Den Haag de RMC-contactgemeente. Over de wijze waarop deze RMC-regio's werden aangestuurd, schrijft de Algemene Rekenkamer: "De minister van OCenW heeft expliciet voor grote regionale autonomie gekozen, maar acht zich verantwoordelijk voor de helderheid van de beleidsdoelstellingen, het realiseren van de noodzakelijk geachte randvoorwaarden (waaronder het bewaken van de bereikte resultaten en de samenhang in activiteiten op diverse beleidsterreinen) en het stimuleren van alle actoren." (Algemene Rekenkamer, 2001)

Met betrekking tot het thema 'Leven Lang Leren' maken wij uit het rapport "Werk maken van een leven lang leren" van de Onderwijsraad uit 2003 op, dat het Nederlandse beleid in de jaren zeventig vooral in het teken stond van langer leren en van het tweede kans onderwijs. Vanaf de jaren tachtig verschuift het perspectief, eerst onder invloed van stijgende werkloosheid en later vanuit het streven naar een kenniseconomie, naar economie en de arbeidsmarkt. In het "Nationaal actieprogramma een

leven lang leren” (ministerie van OCW, 1998) staat, zoals het ministerie zelf schrijft, “ voor een groot deel in het teken van het economisch belang van een leven lang leren en van employability” . De acties en maatregelen van het programma zijn geclusterd langs drie trajecten:

- Employability werkenden en werkzoekenden;
- Employability docenten;
- Voorkomen van achterstanden en heroriëntatie onderwijs op 'een leven lang leren'.

In de nota “De kenniseconomie in zicht; De Nederlandse invulling van de Lissabonagenda voor 2001” is te lezen, dat Nederland de doelstellingen van de strategie van Lissabon onderschrijft. Sterker nog: Nederland heeft de ambitie tot de kopgroep van Europa te behoren. In de nota staan de structurele hervormingen die de verschillende departementen in het kader van de Lissabonstrategie zullen doorvoeren. De Lissabondoelstellingen zijn geclusterd in vijf thema's, waarvan het vierde thema als titel heeft: “Een goed opgeleide en breed inzetbare beroepsbevolking”. Voor het terugdringen van het aantal jongeren zonder startkwalificatie wordt verwezen naar het plan van aanpak *Voortijdig schoolverlaten* van mei 1999. Doorlopende leerwegen, een onderwijsaanbod op maat en leren in werktrajecten zijn de oplossingen die de hierbij voor ogen staan. In deze aanpak is voor gemeenten een regierol toebedacht. In de nota wordt aangekondigd dat deze regierol in de vorm van de RMC-functie zal worden verankerd in de RMC-wet van 2001.

Om het aantal deelnemers in 'leven lang leren'-activiteiten te doen toenemen wordt de oplossing gezocht bij de inzet van multimedia, het leren op de werkplek en de erkenning van verworven competenties (EVC).

In 2003 wordt het “Actieplan EU Benchmarks Onderwijs” vastgesteld, waarin de drie Europese strategische doelen als volgt aan bod komen:

tekstbox 2-2 Doelstellingen actieplan EU Benchmarks

Voortijdig schoolverlaten

- Het EU-gemiddelde in 2000: 19,6% van de 18-24 jarigen is voortijdig schoolverlater;
- Het Nederlandse gemiddelde in 2000: 15,5% van de 18-24 jarigen is voortijdig schoolverlater;

Het gemiddelde van het best presterende land in 2000: Zweden:

- 7,7% van de 18-24 jarigen is voortijdig schoolverlater

De Nederlandse doelstelling:

In 2006 30% minder voortijdig schoolverlaters t.o.v. 1999;

In 2010 50% minder voortijdig schoolverlaters t.o.v. 2000;

Dit betekent dat in 2010 het percentage 18-24 jarigen dat geen onderwijs volgt en geen startkwalificatie heeft behaald op 8% moet uitkomen.

Het aandeel van de bevolking dat hoger middelbaar onderwijs heeft afgemaakt

- Het EU-gemiddelde in 2000: 76% van de 22-jarigen heeft een startkwalificatie;
 - Het Nederlandse gemiddelde in 2000: 73% van de 22-jarigen heeft een startkwalificatie;
- Het gemiddelde van het best presterende land in 2000: Finland: 90% van de 22-jarigen heeft een startkwalificatie;

De Nederlandse doelstelling:

In 2010 moet 85% van de 22-jarigen een diploma in het hoger secundair onderwijs hebben behaald

Leven lang leren

- Het EU-gemiddelde in 2000: 8,5% van de 25-64 jarigen neemt deel aan onderwijs- en trainingsactiviteiten;
- Het Nederlandse gemiddelde in 2000: 15,6% van de 25-64 jarigen neemt deel aan onderwijs- en trainingsactiviteiten;
- Het gemiddelde van het best presterende land in 2000: Zweden: 21,6% van de 25-64 jarigen neemt deel aan onderwijs- en trainingsactiviteiten;

De Nederlandse doelstelling:

Tenminste 20% van de 25-64 jarigen neemt in 2010 deel aan onderwijs- en trainingsactiviteiten.

Bron: Actieplan EU-Benchmarks Onderwijs (2003)

http://www.leren-werken.nl/front/docs/eu_benchmarks.pdf

Voor de goede orde merken wij hier op, dat de doelstellingen voor het *Voortijdig schoolverlaten* en *het aandeel van de bevolking dat hoger onderwijs heeft afgemaakt* twee zijden van dezelfde medaille zijn. De laatste doelstelling komt als zodanig dan ook niet eigenstandig in het beleid terug, maar valt onder de noemer *Voortijdig schoolverlaten*.

Voor de realisatie van deze doelstellingen heeft Nederland gebruikgemaakt van de toentertijd uitgevaardigde beleidsmaatregelen. Immers, het probleem van *Voortijdig schoolverlaten* speelde in Nederland al vanaf 1993 een rol. De prominente plaats die het probleem in 2000 op de Europese beleidsagenda kreeg, heeft het beleid een extra impuls gegeven.

De voortgang van de Lissabonstrategie: Facing the challenge

In november 2004 verscheen het rapport "Facing the challenge, The Lisbon strategy for growth and employment" van de High level group onder voorzitterschap van Wim Kok. In deze tussenrapportage werd vastgesteld, dat de Lissabonstrategie niet op koers lag. De Noord-Amerikaanse en Aziatische economieën groeiden sterker dan de Europese. Deze achterblijvende groei was volgens de auteurs zorgwekkend, vooral vanwege de toekomstige lage bevolkingsgroei en vergrijzing in Europa.

Oorzaken voor de achterblijvende resultaten zijn – volgens de High level group - gelegen in externe omstandigheden en aan het gebrek aan gevoel van urgentie bij de verschillende lidstaten. In het

rapport staat in dit verband: "This disappointing delivery is due to an overloaded agenda, poor coordination and conflicting priorities. Still, a key issue has been the lack of determined political action." De High level group stelt daarom voor, dat iedere lidstaat een nationaal programma opstelt waardoor de lidstaten zichzelf committeren aan de uitvoering van de Lissabonstrategie en daarnaast burgers en belanghebbenden in het proces betrekken.

Het Nederlandse beleid na Facing the challenge

De conclusies van dit rapport leiden ertoe, dat de lidstaten nu iedere drie jaar een nationaal hervormingsplan opstellen, waarin zij de beleidsvoornemens in het kader van de Lissabonstrategie presenteren en toelichten. Daarnaast rapporteren zij jaarlijks over de voortgang.

In het Nederlandse hervormingsprogramma (ministerie van Economische Zaken (EZ), 2005) komen zowel de terugdringing van het voortijdig schoolverlaten als het leven lang leren aan de orde.

Voor het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten en de toename van het aantal jongeren met een startkwalificatie zet het kabinet vraagtekens bij de haalbaarheid van de doelstellingen.

Desalniettemin heeft het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten prioriteit en wordt het beleid geïntensiveerd. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 28 april 2006 (ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW), 2006) noemt de minister de schooluitval een belangrijk onderdeel van het breed maatschappelijk probleem van uitval van jongeren. De minister is dan ook van mening dat het niet alleen voor de Lissabondoelstelling van belang is te investeren in het voorkomen van uitval, maar ook voor het oplossen van problemen met integratie en jeugdcriminaliteit en om het beroep op zorgvoorzieningen en uitkeringen terug te dringen. In oktober 2005 is de projectdirectie *Voortijdig schoolverlaten* geïnstalleerd. Deze projectdirectie valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW. Voor de toename van het aantal jongeren met een startkwalificatie werd een pakket aan maatregelen ingezet onder de noemer *Aanval op de uitval*, waaronder de uitbreiding van de leerplicht met een kwalificatieplicht tot 18 jaar. Voor de aanval op de uitval geldt dat: "Niets wordt eenzijdig vanuit Den Haag bepaald, maar alles gaat in overleg met de partijen die moeten zorgen dat de jongeren binnen boord blijven." (ministerie van OCW, 2005)

Met betrekking tot het thema "een leven lang leren" constateert de rijksoverheid, dat het deel van de beroepsbevolking (25-64 jaar) dat een opleiding volgt, van 15,6% in 2000 gestegen is naar 16,5% in 2003. Echter, in verband met de kenniseconomie en de toenemende vraag naar hoger opgeleiden streeft de rijksoverheid ernaar, dat in 2010 30% van de beroepsbevolking deelneemt aan hoger onderwijs. (Projectdirectie *Leren & Werken*, 2005) De sociale partners zijn volgens de regering de primaire verantwoordelijken voor deze deelname, maar de overheid ziet ook een rol voor zichzelf weggelegd. In 2004 was hiertoe al het *Actieplan Leven Lang Leren* opgesteld. (ministerie van OCW, 2004) In vervolg op dit actieplan is op 1 maart 2005 de projectdirectie *Leren & Werken* ingesteld. De taak van deze projectdirectie is het concreet maken van het *Actieplan Leven Lang Leren* en de kabinetsnotitie *Duale trajecten*. De projectdirectie neemt de regionale samenwerking als uitgangspunt.

De rijksoverheid faciliteert de betrokken partijen in het veld en heeft geen uitvoerende rol.
(Projectdirectie *Leren en Werken*, 2005)

2.1.3 Regionale uitvoering van het beleid voor een goed opgeleide en breed inzetbare beroepsbevolking

tekstbox 2-3 Voorbeelden uit de praktijk (1)

Voortijdig schoolverlaten

Een 17-jarige, geslaagde vmbo-leerling wil heel graag automonteur worden. Zijn vmbo-opleiding heeft in dit teken gestaan. De arbeidsmarkt voor automonteurs in de regio Haaglanden is echter zeer krap. De leerling schrijft zich toch in juni in bij een regionaal opleidingscentrum (ROC) voor de opleiding automonteur. Aangezien hij niet meer dagelijks in de schoolbanken wil zitten, schrijft hij zich in voor de beroepsbegeleidende leerweg, kortweg de 'bbl-route'. Dit houdt in dat hij vier dagen per week gaat werken bij een autobedrijf en hier de praktijkcomponent leert en één dag per week naar school gaat voor het theoretische deel van de opleiding. Hij wil graag gaan werken. Aan de slag is zijn motto. Aan de slag is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan. Gedurende de zomermaanden probeert hij een werkgever - die tevens te boek staat als een erkend leerbedrijf - te vinden. Om de bbl-route te volgen heeft hij namelijk een arbeidsovereenkomst met een erkend leerbedrijf nodig. Dit staat in de WEB (Wet Educatie Beroepsonderwijs). Hij mag wel een aantal keren op gesprek komen bij een autobedrijf, maar helaas zijn deze autobedrijven geen erkende leerbedrijven. Begin september heeft hij nog steeds geen leerwerkplek gevonden. De student start alvast met de theoriedagen en probeert nu ook met hulp van de school een arbeidsplaats te vinden. Het einde van het jaar nadert en helaas is het nog steeds niet gelukt. Op 31 december van het jaar moet de school de student uitschrijven uit de bbl-route, omdat het de student de praktijkcomponent niet kan volgen. Hij wil geen beroepsopleidende leerweg (bol) volgen, omdat hij dan vijf dagen per week naar school moet. Een andere opleidingsrichting kiezen is een optie, maar het duurt een aantal maanden voor hij hiermee kan beginnen. Ongewild en onverwacht wordt hij een voortijdig schoolverlater.

Uit dit voorbeeld komen verschillende partijen naar voren die directe en indirect een rol spelen bij het oplossen van het probleem van *Voortijdig schoolverlaten*. Zo is er *het voortgezet onderwijs (VO)* dat de leerling heeft opgeleid in de specifieke richting, *het ROC* dat de leerling inschrijft en de student aan het eind van het jaar noodgedwongen moet uitschrijven uit de bbl-route, *de werkgever(s)*, *de wetgever* in dit specifieke geval het ministerie van OCW, *het kenniscentrum* dat namens de branche bedrijven accrediteert zodat een bedrijf zich erkend leerbedrijf mag noemen en ten slotte de jongere die absoluut een de bbl-route wil volgen.

In dit voorbeeld is het ontbreken van een arbeidsovereenkomst de reden waarom onze student een voortijdig schoolverlater wordt. Er zijn nog diverse andere redenen die leiden tot *Voortijdig schoolverlaten*, zoals fysieke belemmeringen (kapperseczeem bij studenten die de kappersopleiding

volgen), juridische belemmeringen (jeugdige criminelen die hun straf moeten uitzitten) en motivatieproblemen bij jongeren.

tekstbox 2-4 Voorbeelden uit de praktijk (2)

Leren en werken (1)

Een 26-jarige verpleegster heeft vijf jaar geleden haar mbo-opleiding (middelbaar beroepsonderwijs) op niveau 4 afgerond. Na geruime tijd min of meer hetzelfde werk gedaan te hebben, denkt zij erover om te beginnen met de hbo-v-opleiding (hoger beroepsonderwijs - verpleegkunde) . Dit zou kunnen volgens het principe van duaal leren: tegelijkertijd leren en werken. Zij verwacht dat zij na de hbo-v-opleiding ander type werk kan gaan doen. Echter, de ziekenhuis CAO (Collectieve Arbeidsovereenkomst) voorziet hierin niet. Een verpleegster, met een hbo-v-opleiding of een mbo-4-opleiding, doet hetzelfde werk. Een hoger niveau betekent in deze niet een uitdagendere taakinvoering. De rijksoverheid stimuleert het leven lang leren, maar vanuit branche is er in feite geen prikkel. Een hogere opleiding resulteert niet in een interessantere baan.

Leren en werken (2)

Een 37-jarige elektromonteur zou via de duale onderwijsmethode een hoger diploma willen halen. Zijn werkgever wil helaas geen medewerking verlenen. Waarom zou hij meewerken? Hij wil geen mensen opleiden voor zijn concurrent; bovendien doet de medewerker zijn werk goed. Een hogere opleiding is dus wat hem betreft, niet nodig. De rijksoverheid stimuleert het leven lang leren, maar van de werkgever gaat er in feite geen prikkel uit.

Leren en werken (3)

Een duaal traject, Leren en werken, zou goed ingezet kunnen worden om werkzoekenden aan een baan te helpen. Echter, het probleem is, wie de kosten betaalt. Het is voor de gemeente goedkoper om de werkzoekende aan een baan te helpen waarvoor hij geen extra scholing nodig heeft. De rijksoverheid stimuleert een leven lang leren, maar waarom zouden de gemeenten meewerken aan deze kostenverhogende maatregel?

Wat 'Leren en werken' betreft, zijn de werkgever, de branches inclusief de werknemersorganisaties en de gemeentes belangrijke partijen die invulling kunnen geven aan een Leven Lang Leren. Daarnaast zijn er natuurlijk ook de werknemers die er wel voor moeten kiezen om een hogere opleiding te volgen. Zij moeten hier het nut en de noodzaak van inzien en uiteraard ook de competenties hiervoor hebben. Verder moeten de opleidingsinstellingen een kwalificerend aanbod aan bieden door hetzij de mogelijkheid tot opleiding te bieden dan wel werknemers te certificeren voor Eerder Verworven Competenties (EVC) .

Zowel het beleid met betrekking tot *Voortijdig schoolverlaten* als het beleid met betrekking tot *Leren en werken* moet in de regio handen en voeten krijgen. Regionale samenwerking is bij beide beleidsterreinen het uitgangspunt.

In de brief aan de Tweede Kamer van november 2005 schrijft de minister dat hij bij de "Aanval op de uitval" gebruik wil maken van een interactieve aanpak. Hij schrijft hierover: "Wij menen dat een nauwe samenwerking met gemeente, scholen, bestuurders en andere 'stakeholders' nodig is om de oplossingen in de praktijk te laten werken. Wij vragen hen om mee te denken en te discussiëren over de verdere ontwikkeling, uitvoering en oplossingen." (ministerie van OCW, 2005)

In het plan van aanpak van de projectdirectie *Leren en werken* worden als kernspelers de werkgevers, burgers en aanbieders van opleidingen genoemd. Maar ook gemeenten, CWI (Centrum voor Werk en Inkomen), UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen), koepel- en brancheorganisaties, O&O-fondsen (Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen), KBB's (kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven) en RPA's (Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid) spelen een belangrijke rol. De projectdirectie *Leren en werken* zoekt prominente personen in de regio, die een regionaal of sectoraal deelproject willen trekken. Van deze "aandeelhouders" wordt tevens verwacht dat ze de overdracht naar collega's bevorderen. (Projectdirectie *Leren en werken*, 2005) In het plan van aanpak voor 2008-2011 "Doorpakken met Leren & Werken" schrijven de staatssecretarissen van de ministeries van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), dat zij de bestaande samenwerkingsverbanden willen verstevigen.

Kortom, eigenstandig kan de rijksoverheid deze complexe problemen niet oplossen. De regionale arbeidsmarkt speelt een belangrijke rol bij het oplossen van de problemen. De overheid kan immers - net zo min als dat het ROC dit kan - een bedrijf verplichten iemand aan te nemen en geen enkele organisatie kan een kenniscentrum dwingen een bedrijf te accrediteren als het betreffende bedrijf niet aan de regels voldoet. De rijksoverheid kan werkgevers evenmin dwingen hun medewerkers op te leiden in het kader van de Lissabondoelstellingen. Zeker voor een bedrijf zal het economische aspect van opleiden een grotere rol spelen dan de positie die Nederland zal innemen op de ladder van de kenniseconomie. Er zullen verschillende partijen betrokken moeten worden bij de realisatie van de doelstellingen.

Koppenjan en Klijn verwoorden de situatie rond het oplossen van een complex probleem als volgt: "They can no longer fulfil their task alone, whether they like to or not. [...] hierarchy as an organization principle has lost much of its meaning." (Koppenjan en Klijn, 2006: 3). De partijen zijn afhankelijk van elkaar voor het uitvoeren van hun taak. Hiërarchie is in deze geen bruikbare strategie, omdat de partijen die over de middelen beschikken om de problemen op te lossen, niet in een hiërarchische verhouding tot elkaar staan. Om complexe problemen op te lossen zal de rijksoverheid samen met andere betrokken partijen moeten optrekken. Agranoff signaleerde dit al in 1986. 'Government and private-sector agents found they had to work together to manage difficult problems.' (Agranoff, 1986:1)

De aard van het vraagstuk

Op basis van het bovenstaande kunnen wij constateren dat het vraagstuk van *Voortijdig schoolverlaten* en *Leren en werken* zowel een politiek als maatschappelijk probleem is.

Het is een politiek probleem, omdat de Nederlandse overheid zich heeft gecommitteerd aan de Lissabondoelstellingen en verantwoording dient af te leggen over bereikte resultaten.

Het is een maatschappelijk probleem, omdat onvoldoende gekwalificeerde werknemers minder mogelijkheden hebben tot economische participatie. Een lage arbeidsparticipatiegraad zal negatieve consequenties hebben voor onze economische ontwikkeling, het in stand houden van de verzorgingsstaat en de sociale cohesie van Nederland. Bovendien wordt algemeen aangenomen, dat voortijdig schoolverlaten van negatieve invloed is op de omvang van de jeugdcriminaliteit en de integratieproblematiek.

Maar bovenal zijn *voortijdig schoolverlaten* en *leven lang leren* complexe problemen. In de eerste plaats omdat het ontembare problemen zijn: problemen waarbij er geen overeenstemming is over de aard van het probleem en de oplossingsrichting. In de tweede plaats omdat het problemen zijn die de rijksoverheid niet eigenstandig kan oplossen, omdat zij niet de beschikking heeft over alle bronnen die hiervoor nodig zijn. De rijksoverheid moet daarom samenwerken in netwerken met lokale overheden, private en hybride¹ actoren. Deze samenwerking brengt onzekerheden met zich mee. Inhoudelijke onzekerheden, omdat de verschillende actoren verschillende percepties hebben en daardoor van mening kunnen verschillen over de aard van het probleem en de oplossingsrichting. Strategische onzekerheden ontstaan, omdat de actoren op basis van hun perceptie hun strategie in het netwerk bepalen en zodoende de besluitvormingsprocessen beïnvloeden. Institutionele onzekerheden ontstaan, omdat de grenzen van de eigen organisatie en daarmee de eigen institutionele zekerheden worden losgelaten.

In deze scriptie richten wij ons op *Voortijdig schoolverlaten* en *Leren en werken* als complexe problemen.

2.2 Doelstelling

Het is evident dat voor zowel het terugdringen van het *Voortijdig schoolverlaten* als voor het *leven lang leren* alle zeilen bijgezet moeten worden om gestelde doelen te behalen. De regionale samenwerking is hierbij voor het welslagen van het ingezette beleid, dat gericht is op *een goed opgeleide en breed inzetbare beroepsbevolking*, een cruciale succesfactor. ROC Mondriaan bemerkt echter, dat het aan de gewenste samenhangende aanpak van de genoemde problemen vaak schort. Wij willen daarom met dit onderzoek inzicht verwerven in de samenwerking binnen de netwerken *Leren en werken* en *Voortijdig schoolverlaten* in de Haagse regio. Wij willen onderzoeken wat de invloed van deze samenwerking is op de resultaten. Hiertoe beschrijven wij de samenwerking binnen

¹ Hybride actor: "een organisatie waaraan gemengde en vaak ook onderling met elkaar in spanning verkerende waarden ten grondslag liggen." (De Bruijn e.a., 2007:33) In dit onderzoek gaat het om een private organisatie die een publieke taak uitvoert en hiervoor door de rijksoverheid bekostigd wordt.

de netwerken voor *Voortijdig schoolverlaten* en *Leren en werken*. Wij analyseren de twee netwerken en vergelijken deze. Op basis van deze analyse en vergelijking bezien wij of het mogelijk is om conclusies te trekken over de samenwerking in de netwerken en op grond daarvan ROC Mondriaan een aantal aanbevelingen te geven.

2.3 De centrale onderzoeksvraag

Voor dit onderzoek hebben wij de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Welke managementstrategieën hebben de netwerkmanagers gekozen in de netwerken rond 'Leren en werken' en 'Voortijdig schoolverlaten' en welke invloed hebben deze strategieën gehad op het proces om gezamenlijk het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen en de deelname aan een leven lang leren trajecten te doen toenemen?

2.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk geven wij ons theoretisch kader weer. In hoofdstuk 4 beschrijven wij onze onderzoeksopzet en operationaliseren wij de begrippen uit ons theoretisch kader. De hoofdstukken 5, 6 en 7 omvatten ons empirisch onderzoek naar de netwerken *Leren en werken* en *Voortijdig schoolverlaten*. In hoofdstuk 8 geven wij onze conclusie en op basis van deze conclusie doen wij een aantal aanbevelingen.

3 Het theoretisch kader

Introductie

In hoofdstuk 2 hebben wij duidelijk proberen te maken dat de overheid – in deze de rijksoverheid - complexe problemen niet alleen kan oplossen. Om effect te sorteren zal zij gebruik moeten maken van de kennis en mogelijkheden van partners, partners die geen hiërarchische relatie met de rijksoverheid onderhouden. Deze constatering heeft consequenties voor de manier waarop de overheid sturing geeft aan het oplossen van de complexe problemen. Vanaf medio 20ste eeuw zien wij dat de besturingsfilosofieën verschuiven van klassieke sturing (verticaal), naar governance (horizontaal). In paragraaf 3.1 volgt een nadere uitleg van deze begrippen, waarin de verschillen naar voren komen. In paragraaf 3.2 gaan wij in op de netwerktheorie.

3.1 Besturingsfilosofieën: van klassieke sturing naar governance

3.1.1 Klassieke sturingsfilosofie

Na de Tweede Wereldoorlog ging de overheid uit van de visie dat de samenleving maakbaar was. In die visie is de overheid verantwoordelijk voor het wel en wee van haar burgers en weet zij wat goed voor haar burgers is. Problemen die zich voordeden in de samenleving, konden door een sterke overheid van bovenaf opgelost worden. De overheidssturing was centraal ofwel verticaal georganiseerd.

Lips, Bekkers en Zuurmond (2001:137) spreken over sturing op ‘throughput’, wat inhoudt dat de sturing gericht is op “planning en beheersing van het primaire proces”. “De maatschappelijke ontwikkeling [is] maakbaar en beheersbaar vanuit een centraal, boven de samenleving gepositioneerd archimedespunt”, zo citeren zij uit het rapport *Planning als onderneming* uit 1983 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (In: Lips, Bekkers, Zuurmond:2001:138). Deze vorm van sturing is dus gericht op planning en beheersing van het primaire proces (throughput). Door middel van monitoring, handhaving en toezicht houdt de overheid in de gaten of de doelstellingen gerealiseerd worden. Lips, Bekkers en Zuurmond noemen deze sturingsconceptie een vorm van “command and control” (Lips, Bekkers en Zuurmond, 2001:139).

Zoals wij in hoofdstuk 2 al zagen, is onze samenleving complexer geworden en is verticale sturing voor de aanpak van complexe maatschappelijke problemen niet meer mogelijk, omdat de overheid niet alle middelen in handen heeft om deze problemen op te lossen. De overheid moet steeds vaker in een horizontale netwerkstructuur met partners samenwerken met wie zij een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie heeft. Verticale sturing verliest steeds meer terrein ten opzichte van horizontale sturing. Governance is de naam van deze besturingsfilosofie. In de volgende paragraaf lichten wij deze besturingsfilosofie toe.

3.1.2 Governance

Aan de term governance worden verschillende invullingen gegeven, waardoor gemakkelijk verwarring kan ontstaan. Daarom lichten wij eerst de verschillende vormen van governance toe, zoals deze door Rhodes (1997) worden onderscheiden op basis van bestudering van overheidshervormingen in Groot-Brittannië.

Rhodes (1997) stelt dat governance niet hetzelfde is als besturen, maar dat governance gebruikt wordt als aanduiding voor een nieuwe manier van besturen. Hij onderscheidt hierbij zes verschillende vormen. Allereerst governance als *the minimal state*. In deze betekenis staat governance voor vermindering van de mate en de vorm van publieke interventie en voor meer ruimte voor de markt. Een tweede vorm is *corporate governance* in deze vorm draait het om het systeem van het besturen en controleren van organisaties. In volgorde gaat het dan om het stellen van doelen, ontwikkelen en uitvoeren van beleid en vervolgens op transparante wijze verantwoording afleggen aan de samenleving over de bereikte resultaten. De Nederlandse *corporate governance* gedragscode voor beursgenoteerde bedrijven is door de commissie Tabaksblat ontwikkeld. Deze commissie schrijft "goed ondernemerschap (...) alsmede goed toezicht hierop (...) zijn essentiële voorwaarden voor het stellen van vertrouwen in het bestuur en het toezicht door de belanghebbenden. Dit zijn de twee steunpilaren waarop goede corporate governance rust en waarop deze code ziet." (Commissie corporate governance, 2003). De derde vorm is governance als *new public management*. Deze vorm heeft betrekking op de manier van managen die vanuit de private sector geïntroduceerd wordt in de publieke sector. Volgens deze visie op governance moet de overheid zich niet langer bezig houden met uitvoering (roeien) maar zich beperken tot het stellen van doelen (sturen). In de betekenis van *good governance* is politieke legitimiteit het kernbegrip. Bij *good governance* gaat het om rechtmatig handelen en het voorkomen van vormen van misbruik. In het kader van de meervoudig publieke verantwoording is door de sector Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (BVE) de Governance code BVE (2006) ontwikkeld. Deze code is gegrondvest op 'good governance'. 'Good governance' staat in deze code voor efficiënt en effectief besturen. De vijfde vorm is governance als een *socio-cybernetic system*. In deze betekenis gaat het om de interactie tussen verschillende actoren rondom de overheid. De rol van de overheid beperkt zich in deze opvatting tot het stellen van ruime doelen en flexibele regelgeving waarbinnen actoren gezamenlijk kunnen werken aan de oplossing van problemen. Governance als *self-organizing networks*, tenslotte, heeft betrekking op netwerken waarin onderling afhankelijke actoren betrokken worden bij de publieke dienstverlening, uitgaande van het idee dat deze netwerken autonoom en zelfsturend zijn. De overheid kan weinig invloed uitoefenen op deze netwerken. (Rhodes, 1997:46-53).

Naast deze zes vormen van governance, die Rhodes onderscheidt, geeft hij vervolgens zijn eigen definitie: *Governance refers to self-organizing, interorganizational networks.*

Karakteristieken voor deze vorm van governance zijn:

- onderlinge afhankelijkheid tussen de organisaties;
- voortdurende interacties tussen de netwerkpartners;
- spelregels waarover de netwerkpartners het eens zijn en die zij accepteren;
- en een zekere mate van autonomie. (netwerken zijn geen verantwoording schuldig aan de staat, maar de staat kan het netwerk wel indirect beïnvloeden)

(bron: Rhodes, 1997:46-53)

Voor de invulling die wij in dit onderzoek aan het begrip 'governance' geven, maken wij gebruik van de theorie van Koppenjan en Klijn (2006). In het voorgaande hebben wij al beschreven, dat complexe problemen zich kenmerken door het grote aantal partijen dat betrokken is bij het realiseren van een oplossing. Een goede samenwerking tussen deze partijen is van wezenlijk belang, omdat zij beschikken over de middelen die van cruciaal belang zijn voor de oplossing van een complex probleem. De sturing moet er dus op gericht zijn deze partijen te verbinden. Dit inzicht leidt tot de invulling van het begrip 'governance' zoals wij dit zullen hanteren. *Governance* is gericht op het verbinden van de verschillende actoren en hun complexe interacties die zich voordoen bij complexe problemen. Het doel is om te kunnen gaan met de ingewikkelde afhankelijkheidsrelaties tussen de partijen om een antwoord te kunnen geven op complexe problemen. De besturingsfilosofie 'governance' erkent het belang van het verbinden van de interacties van deze partijen, brengt de partijen bijeen en wil beleidsvoorstellen realiseren door gebruik te maken van de kennis en steun van de betrokken partijen. (Koppenjan en Klijn, 2006: 99-100). Governance kenmerkt zich door horizontale sturing en samenwerking van partijen.

Wij scharen ons hiermee achter het normatieve uitgangspunt van Koppenjan en Klijn die schrijven:

"[...] contracting out and NPM ideas for governance seem more appropriate for situations in which the wicked problems has been tamed to some degree and actors can agree upon at least part of the implementation process." (Koppenjan en Klijn, 2006:105)

Om inzicht te krijgen in de samenwerking tussen de partijen in een netwerk maken wij gebruik van de inzichten in de netwerktheorie van Koppenjan en Klijn (2006).

3.2 De netwerktheorie

Het analyseren van de netwerken *Voortijdig schoolverlaten* en *Leren en werken* is geen eenvoudige opgave. Om inzicht in deze netwerken te verkrijgen en vervolgens te kunnen analyseren welke managementstrategieën de partijen gebruiken en wat de invloed hiervan is op het proces, gebruiken wij, zoals wij hiervoor geschreven hebben, de netwerktheorie van Koppenjan en Klijn (2006). Naast deze theorie zullen wij gebruik maken van de inzichten van Rhodes over netwerktypologieën en de inzichten van De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007) en De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2007) over management: projectmanagement en procesmanagement. Wij hebben voor deze theorieën gekozen, omdat de uitgangspunten, zoals het grote aantal actoren en hun wederzijdse afhankelijkheid

Als tweede type onderscheidt hij *'Professional networks'*. In dit type netwerk zorgen professionals voor het maken van beleid, bijvoorbeeld technici of artsen. Als voorbeeld noemt Rhodes de nationale gezondheidszorg (National Health Services). Binnen het netwerk is er een zekere mate van verticale onderlinge afhankelijkheid, terwijl dit netwerk relatief los staat van overige netwerken.

Het derde type is het *'Intergovernmental networks'*. Deze netwerken zijn gebaseerd op representatieve organisaties van de lokale autoriteiten. Hun onderscheidende karakteristieken zijn een topocratische samenstelling van de deelnemers, een uitgebreide constellatie van belangen die alle diensten van de lokale autoriteiten omvatten, beperkte verticale onderlinge afhankelijkheden, omdat zij geen dienstverlenende verantwoordelijkheid hebben. Zij hebben een uitgebreide horizontale geleding en de mogelijkheid andere netwerken 'binnen te dringen'.

'Producer networks' is het vierde type netwerk dat Rhodes onderscheidt. Deze netwerken kenmerken zich door de focus op economische belangen bij de ontwikkeling van het beleid, zowel in de publieke als private sector. De samenstelling van de netwerkdeelnemers kan wisselen in verband met de economische ontwikkelingen. In dit netwerk zijn de deelnemers afhankelijk van industrieën die zorgen voor levering van goederen en kennis. Een voorbeeld is een productieketen. Naast de economische belangen die in dit netwerk een belangrijke rol spelen, is er een beperkte onderlinge afhankelijkheid. Verder wordt het netwerk gekenmerkt door een dienstverlenende opstelling van de deelnemers.

Als laatste onderscheidt hij de *'Issue networks'*. Kenmerkend voor deze netwerken is het grote aantal deelnemers en hun beperkte onderlinge afhankelijkheid. Een 'issue network' vertoont geen hoge stabiliteit, omdat de deelnemers kunnen wisselen. Aangezien de deelnemers gemakkelijk tot het netwerk kunnen toetreden en het netwerk kunnen verlaten is er minder continuïteit en dus ook minder stabiliteit. Stabiliteit en continuïteit zijn immers inherent aan elkaar. De interne structuur noemt hij 'atomisch'. Met andere woorden de onderlinge afhankelijkheid is niet verticaal.

Belangrijk van dit Rhodes model is, dat hij het presenteert als een continuüm met aan het ene uiterste het 'policy community' en aan de andere kant het 'issue network'. Daarnaast laat hij twee dimensies samenvallen: de hechtheid van het netwerk en het belang dat de netwerkdeelnemers bindt. Een 'producer netwerk' is minder onderling verbonden dan een 'professional network'. (Rhodes, 1997:36-39).

3.2.2 De actoren

Zoals uit het netwerkoverzicht van Rhodes blijkt, gaat het in de netwerktheorie om de wederzijdse afhankelijkheid van de actoren die betrokken zijn bij de oplossing van complexe problemen. Het voorbeeld van de 17-jarige mbo-student laat zien, dat werkgevers, overheid en school van elkaar afhankelijk zijn om een student op te kunnen leiden. In de voorbeelden van *Leren en werken* zijn de werknemers, de werkgevers, de werknemersverenigingen, de gemeenten en de opleidingsinstellingen belangrijke partijen. Rhodes (1997) spreekt over deelnemers; in navolging van de netwerktheorie van Koppenjan en Klijn zullen wij het in het vervolg hebben over actoren. Het begrip 'actor' staat voor een handelende eenheid. Concreet betekent dit dat een actor een individu, een groep dan wel een organisatie kan zijn. (Koppenjan en Klijn, 2006:45).

Middelen en afhankelijkheden in netwerken

De actoren in een netwerk zijn van elkaar afhankelijk om hun doelen te bereiken. Zij hebben hiervoor elkaars middelen en mogelijkheden – *bronnen* – nodig. De afhankelijkheid van een actor wordt bepaald door het belang dat deze actor hecht aan de bronnen van anderen en in hoeverre deze bronnen vervangbaar zijn of door andere actoren kunnen worden ingebracht in het netwerk. (Scharpf 1978 In: Koppenjan en Klijn, 2006:47). Indien bijvoorbeeld actor a over een voor actor b belangrijke bron beschikt die moeilijk vervangbaar is, dan is de afhankelijkheid van actor a hoog. Het schema hieronder verduidelijkt dat.

Tabel 3-2 Afhankelijkheden in netwerken

Belang / vervangbaarheid	Vervangbaarheid - hoog	Vervangbaarheid – laag
Belang - gering	Geen afhankelijkheid	Lage afhankelijkheid
Belang - groot	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid

Wij zullen dit schema invullen voor de actor autobedrijf en het Kenniscentrum uit ons voorbeeld over *Voortijdig schoolverlaten*.

Tabel 3-3 Afhankelijkheden in netwerken (voorbeeld)

Belang / vervangbaarheid	Vervangbaarheid - hoog	Vervangbaarheid – laag
Belang - gering		Kenniscentrum
Belang - groot	Autobedrijf Groen	

Autobedrijf Groen is belangrijk in verband met de leerwerkplek die het de bbl-student kan bieden. Echter, deze bron kan vervangen worden door autobedrijf Krukas, mits beide autobedrijven erkende leerbedrijven zijn; het kenniscentrum is onmisbaar in verband met de erkenning van deze leerplek (legitimatie). Deze bron kan niet vervangen worden door een ander kenniscentrum omdat deze branchegebonden zijn.

De percepties van actoren

De verschillende actoren in het netwerk hebben verschillende percepties. Koppenjan en Klijn definiëren percepties van actoren als 'the images they have of their environment and of the problems and opportunities within it'. (Koppenjan en Klijn, 2006:48). Zo kunnen actoren verschillend tegen het probleem van *Voortijdig schoolverlaten* aan kijken. De een vindt het voortijdig verlaten van de schoolbanken een groot probleem dat de maatschappij veel schade berokkent. Terwijl een ander de opvatting kan huldigen dat een jongere die zijn schoolloopbaan niet afmaakt maar wel op legitieme wijze zichzelf in zijn eigen onderhoud voorziet, geen probleem is, maar juist de overheid heel veel geld bespaart. (In 't Veld, e.a., 2006)

Naast de verschillende probleempcepties, zullen er ook verschillen van opvatting zijn over wat de juiste oplossingsrichting is. Is de oplossing voor het *Voortijdig schoolverlaten* het teruggeleiden naar

een opleiding of is het heilzaam als de voortijdig schoolverlater eerst gedurende een bepaalde periode aan het werk gaat om na deze oriëntatie op de arbeidsmarkt een goede keuze voor een vervolgopleiding te kunnen maken?

Tevens kan het beeld dat de actoren van elkaar hebben verschillen en het is zeer goed mogelijk dat zij de ontwikkelingen in de samenleving verschillend zullen interpreteren wat hun handelswijze zal beïnvloeden. (Koppenjan en Klijn, 2006:48).

Op basis van al deze percepties bepaalt een actor zijn doelen en strategie voor interactie in het netwerk.

Toewijding aan het netwerk

Een ander belangrijk punt voor de interactie van actoren in het netwerk is de mate waarin een actor toegewijd is aan het netwerk. De toewijding van een actor hangt af of hij het probleem als een urgent probleem ervaart en wat voor hem de baten en lasten (belang) zijn voor het al dan niet oplossen van het probleem. Wij noemen dit 'belang' waarbij deze term hier staat voor het belang dat een actor heeft om te participeren in het netwerk (eigenbelang). Dit in tegenstelling tot de term 'belang' bij de afhankelijkheden waar het gaat om het belang van een bron die de actor bezit voor het netwerk. In een schema leidt dit tot volgende overzicht.

Tabel 3-4 Toewijding aan het netwerk

Belang / urgentie	Urgentie - laag	Urgentie – hoog
Belang - klein	Lage toewijding	Gemiddelde toewijding
Belang – groot	Gemiddelde toewijding	Grote toewijding

Wij kunnen ons voorstellen dat een werkgever die voldoende opgeleid personeel heeft en geen krapte op de arbeidsmarkt waarneemt, minder geneigd is om mee te werken aan 'een leven lang leren'. Zijn toewijding zal minder groot zijn. Immers, opleiden van zijn medewerkers zal hij gezien zijn situatie eerder als een (financiële) last ervaren dan dat hij er baat bij heeft. (Koppenjan en Klijn, 2006:146) Gebruikmakend van het schema zien wij dat de werkgever in dat geval een lage toewijding aan het netwerk heeft.

Tabel 3-5 Toewijding aan het netwerk (voorbeeld)

Belang / urgentie	Urgentie - laag	Urgentie – hoog
Belang – klein	Werkgever	
Belang – groot		

De strategieën van actoren

Zoals wij hiervoor al schreven, kiezen de actoren hun strategie voor interactie in het netwerk op basis van hun percepties. Koppenjan en Klijn onderscheiden vijf soorten actorstrategieën:

1. de 'go-alone' strategie: Een actor kiest voor deze strategie als hij ervan overtuigd is, dat hij de oplossing voor het probleem heeft ondanks de afhankelijkheden die er zijn met de andere actoren. De strategie zal leiden tot een oplossing met alle voor- en nadelen van dien. Echter, deze strategie kan ook zoveel weerstand bij de andere actoren opwekken, dat het beleidsspel hierdoor geblokkeerd wordt.
2. de conflictstrategie: Een actor kiest voor deze strategie als hij een voor een van de actoren wenselijke oplossing of beleidsmaatregel wil voorkomen of blokkeren.
3. de vermijdstrategie: Een actor kiest voor deze strategie als hij niet echt een speciale oplossing voorstaat en minder geïnteresseerd is in het probleem. De strategie is erop gericht conflicten te vermijden.
4. de samenwerkingsstrategie: Een actor kiest voor deze strategie als hij zich bewust is van zijn afhankelijkheid van andere partijen.
5. de faciliteringsstrategie: Een actor kiest voor deze strategie vanuit het besef dat samenwerking nodig is om wederzijds voordeel te bewerkstelligen.

(Koppenjan en Klijn, 2006:49-50)

De actoren zetten deze strategieën in zodra het proces dat gericht is op de oplossing van een probleem, begint. Over dit proces handelt de volgende paragraaf.

3.2.3 Het proces

Inzicht in het proces verkrijgen wij door twee dimensies in ogenschouw te nemen: tijd en plaats. De tijdseenheid waarin wij de ontwikkeling van het proces kunnen verdelen, noemen wij een ronde; de arena is de plaats waar de actoren elkaar ontmoeten en hun strategieën inzetten om problemen op te lossen. (Koppenjan en Klijn, 2006:50).

Arena's

In een arena komen actoren tezamen om problemen het hoofd te bieden. Hier zetten de actoren hun strategie in om hun doelen te bereiken. De verschillende strategieën samen bepalen het karakter van het proces. Als gevolg van de interactie tussen de verschillende strategieën is dit proces grillig en dynamisch. De aard van de interactie bepaalt of de probleemoplossing voorspoedig verloopt of stagneert. In dat geval zijn de ontwikkelingen binnen de arena verantwoordelijk voor het verloop van het proces. Het is echter eveneens mogelijk dat externe factoren invloed uitoefenen op het procesverloop. Deze externe factoren kunnen ontwikkelingen uit een andere arena zijn. Dit kunnen arena's zijn waartoe de actoren geen toegang hebben, de zogenaamde gesloten arena, maar dit kunnen ook open arena's zijn waar actoren wel toegang toe hebben.

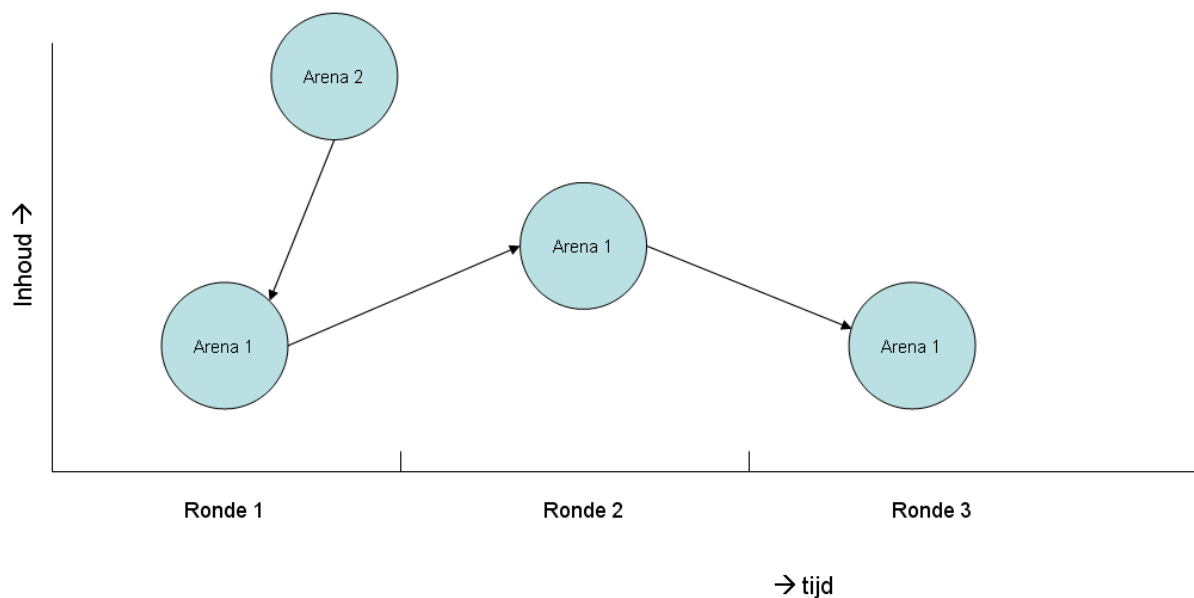
Rondes

Een ronde begint met een initiatief van een van de actoren of met een beleidsbeslissing, waardoor andere actoren zich uitgenodigd voelen (en worden) om mee te werken aan de oplossing van een

probleem. Een ronde eindigt met een cruciale beslissing. Zo'n cruciale beslissing kan een besluit zijn waardoor een probleem is opgelost. Het kan ook zijn dat de inhoud van een probleem is veranderd, waardoor er een nieuwe ronde begint. Het is ook mogelijk dat de samenstelling van de actoren is veranderd waardoor het proces een nieuwe fase, ronde, ingaat.

De strategiekeuzes die de actoren maken en de invloed die andere arena's op de besluitvorming binnen de arena's heeft, kunnen het procesverloop stagneren en zelfs blokkeren. Een proces zal niet volgens een rechte lijn verlopen, maar zal gemarkeerd worden door de opbrengsten van het besluitvormingsproces. Dit kunnen stagnaties of blokkades zijn als actoren bijvoorbeeld voor conflicterende strategieën kiezen, maar dit kunnen ook mijlpalen en doorbraken zijn als actoren gekozen hebben voor bijvoorbeeld samenwerkingsstrategieën.

Het figuur hieronder geeft een voorstelling van het procesverloop in rondes en arena's .



Figuur 3-1 Verloop van het proces: arena's en rondes

Factoren die het procesverloop kunnen beïnvloeden

Om de actoren in een netwerk effectief te laten samenwerken teneinde de doelstellingen te realiseren is management onontbeerlijk. De wijze waarop het netwerk gemanaged wordt heeft grote invloed op het verloop van het proces. Een andere factor die van het proces kan beïnvloeden is de kennisfactor. Wij zullen uitleggen wat wij hiermee bedoelen. Bij het bespreken van het begrip 'perceptie' hebben wij gezien dat de actoren in een netwerk verschillende beelden kunnen hebben van zowel de aard van een probleem als van de oplossing. Dit heeft gevolgen voor de manier waarop een probleem opgelost kan worden. Belangrijk is dat de partijen tot overeenstemming komen over de aard van een probleem. Als er overeenstemming is, kan er gewerkt worden aan een gezamenlijke oplossing. Gebrek aan

overeenstemming over de aard van een probleem zal leiden tot stagnatie van het proces. Partijen spreken niet met elkaar maar langs elkaar. Koppenjan en Klijn noemen dit de 'dialogue of the deaf'. (Koppenjan en Klijn, 2006: 115)

Koppenjan en Klijn geven aan dat er ook een *sociale factor* is die het proces kan doen stagneren. (Koppenjan en Klijn, 2006:115-123). Hiervan is sprake als de strategieën van de actoren ongecoördineerd zijn en elkaar zelfs tegen werken. Een voorbeeld van zo'n strategie is bijvoorbeeld de conflictstrategie die wij bij de actorstrategieën besproken hebben.

Verder kan het proces stagneren als het netwerk niet 'geïnstitutioniseerd' is. Dit is het geval als de wederzijdse relaties tussen de partijen niet duidelijk onderkend zijn, er geen duidelijke regels geformuleerd zijn, er geen gezamenlijk uitgangspunt is en de partijen niet dezelfde taal spreken. Het proces kan gestimuleerd worden als het netwerk met goedvinden van de partijen geïnstitutioniseerd is, zodat de blokkades weggenomen worden.

Er zijn echter ook factoren die het proces van buiten af kunnen beïnvloeden. Koppenjan en Klijn spreken in dat geval over *externe factoren*. Zo kunnen bijvoorbeeld landelijke verkiezingen ertoe leiden, dat een probleem geen probleem meer is of dat de inhoud van het probleem verandert. Bijvoorbeeld de invoering van de kwalificatieplicht tot 18 jaar betekent een uitbreiding van de doelgroep voor de leerplichtambtenaren, namelijk de groep van 16- tot 18-jarigen. (Koppenjan en Klijn, 2006:113-129)

Bij de genoemde oorzaken van stagnaties kan management een grote rol van betekenis spelen. Kwalitatief goed management kan ervoor zorgen, dat de actoren met elkaar hun percepties van een probleem bespreken (*kennisfactor*), waardoor kans dat hun strategieën elkaar tegenwerken, vermindert (*sociale factor*). Daarnaast kan management ervoor zorgen, dat er een set aan spelregels komt (*institutionele factor*) waardoor de mogelijke blokkades die door het ontbreken van spelregels ontstaan, voorkomen kunnen worden.

In de volgende paragraaf gaan wij dieper in op wat wij onder kwalitatief goed management verstaan.

3.2.4 Netwerkmanagement

Voor het managen van het netwerk komen er in feite twee managementstijlen in aanmerking: de projectbenadering en de procesbenadering (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007).

De projectbenadering is geschikt als een probleem na een verkenning zich duidelijk laat analyseren en vervolgens goed laat afbakenen. In dit geval stuurt het probleem de oplossing. Volgens het principe van projectmanagement zal het probleem vervolgens in kleine deelproblemen worden opgedeeld, die stapsgewijs worden opgelost. Deze werkwijze verhoogt de kwaliteit van de oplossing. Men kiest pas voor projectmanagement om een probleem op te lossen op het moment dat het probleem zich voordoet. Men gaat het dak repareren als het lekt.

Procesmanagement leent zich goed voor probleemsituaties waarin er geen sprake is van een duidelijk afgebakend probleem. Bij de procesbenadering gaat men ervan uit, dat er op verschillende wijze naar een bepaalde situatie gekeken wordt en dat diverse partijen een verschillend beeld van een bepaalde situatie kunnen hebben. Bij de formulering van een probleem is men zich hier van bewust. Een

probleem zal in tegenstelling tot wat bij de projectbenadering gebeurt, juist ruim geformuleerd worden. De probleemformulering leidt zodoende niet tot een reductie van een probleem, maar benadrukt de complexiteit. Echter, door deze ruime formulering blijven partijen betrokken en is de kans op een oplossing groter, omdat de partners onderhandelingsruimte hebben. Een ander verschil met projectmanagement is de wijze van 'timing'. Een concreet af te bakenen probleem, zoals het stutten van oude grachtenpanden, omdat ze anders is storten, kan met behulp van projectmanagement aangepakt worden. In dit voorbeeld doet het concrete probleem zich voor en moet het direct opgelost worden. Het probleem stuurt de oplossing, ook wat de tijd betreft. Lang wachten betekent immers instortingsgevaar.

De Bruijn en Ten Heuvelhof noemen het moment waarop het probleem geformuleerd wordt een strategische keuze. Uit de voorbeelden van '*Leren en werken*' valt op te maken, dat werkgevers geen belang zien in het opleiden van hun medewerkers. Echter als de arbeidsmarkt krappere wordt en om- en bijscholing van medewerkers rechtstreeks van invloed is op de omzetcijfers van het bedrijf, komt het principe van '*Leren en werken*' in een geheel ander daglicht te staan. Het is dus wachten en vervolgens benutten van de 'Windows of opportunity'. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007: 76-80). Daarnaast is de omgeving van groot belang voor de keuze van projectmanagement of procesmanagement. De projectmanagementtechnieken werken het best in een stabiele omgeving. De besluitvorming kan in deze situatie gestructureerd verlopen. Er is sprake van 'een duidelijke doelstelling, een tijdpad, duidelijke randvoorwaarden en een vooraf vastgesteld eindproduct.' (De Bruijn, Ten Heuvelhof, In 't Veld, 2007). In een dynamische omgeving, stellen De Bruijn e.a., is projectmanagement niet mogelijk en kan er beter gekozen worden voor de procesbenadering. (De Bruijn, Ten Heuvelhof, In 't Veld, 2007: 28).

Hieronder gaan wij verder in op het procesmanagement en de uitgangspunten.

Het procesontwerp: de uitgangspunten

De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2007) concretiseren deze procesbenadering door onderscheid te maken tussen de rol van initiator, procesarchitect en procesmanager. De initiatiefnemer heeft een concreet probleem dat hij wil oplossen. Hij realiseert zich dat hij dit niet alleen kan en heeft partners nodig om het probleem te tackelen. Hij is resultaatgericht en zal dus het proces willen sturen. Hij zal daarom een procesarchitect 'aanstellen' om het proces vorm te geven en een procesmanager om de besluitvorming in goede banen te leiden. Deze drie rollen, initiatiefnemer, procesarchitect en procesmanager, hebben wij hier expliciet onderscheiden. Echter, deze drie rollen kunnen in één persoon verenigd zijn. In dit geval is de initiatiefnemer ook de procesarchitect en de procesmanager, zodat er van 'aanstellen' geen sprake is. De vier uitgangspunten of kernelementen waarmee zowel de procesarchitect als de procesmanager rekening zal moeten houden, zijn: openheid, bescherming van de 'core values', voortgang van het proces en de inhoudelijke kwaliteit. (De Bruijn, Ten Heuvelhof, In 't Veld, 2007: 54). Onder openheid verstaan zij dat de initiatiefnemer niet eenzijdig besluiten neemt, maar andere partijen betreft in de besluitvorming. Bescherming van de 'core value' van partijen is

nodig omdat tijdens het proces de belangen van de partijen door het proces niet aangetast mogen worden. Dit zou namelijk nadelig kunnen werken op het proces. Deze partij zou zich vanwege aantasting van de 'core values' uit het besluitvormingsproces kunnen terugtrekken. De derde kernwaarde is de voortgang. Het proces mag niet stroperig worden. De procesarchitect zal met de vormgeving van het proces rekening dienen te houden. Tot slot is het belangrijk dat de uitkomst van het proces inhoudelijke kwaliteit heeft. Op basis van deze vier kernelementen hebben De Bruijn c.s. veertien ontwerpprincipes opgesteld die zij in het volgende schema hebben gevat.

tekstbox 3-1 Ontwerpprincipes van De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld

kernelementen	Ontwerpprincipes
Openheid	<ul style="list-style-type: none"> • Alle relevante partijen betrekken bij het besluitvormingsproces. • Inhoudelijke keuzes transformeren tot procesmatige afspraken. • Het proces en het procesmanagement moeten transparant zijn.
Bescherming 'core values'	<ul style="list-style-type: none"> • Bescherming van de 'centrale belangen' van de partijen. • Partijen geven commitment aan het proces, niet aan het resultaat. • Partijen kunnen hun commitment uitstellen. • Er zijn exit-regels opgenomen in het procesontwerp.
Voortgang	<ul style="list-style-type: none"> • In het proces streven naar een 'win-win'-situatie voor alle partijen die deelnemen aan het proces. Op deze manier wordt de samenwerking verduurzaamd. • Het belang van een 'zware personele bezetting' is groot. • Het belang van de omgeving onderkennen en gebruiken voor de voortgang van het proces. • Een organieke structuur van het proces toepassen (stuurgroep, projectgroep, werkgroep) om mogelijke conflicten die het proces kunnen tegenwerken verder in het proces weg te stoppen. • Zonodig het proces aanjagen door het principe van 'command and control'.
Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> • Faciliteren van inhoudelijke inzichten, gebruikmaken van experts en belanghebbenden door hun rollen duidelijk te maken en op te nemen in de procesgang. • Selectie van de verschillende inzichten van de experts en belanghebbenden.

(bron: De Bruijn, Ten Heuvelhof, In 't Veld, 2007:56)

De procesmanager

Nadat het ontwerpproces in gang is gezet, is de procesmanager aan zet. De kernelementen van het procesontwerp (openheid, bescherming 'core values', voortgang en inhoud) zijn voor de procesmanager richtinggevend.

Zijn eerste opgave zal zijn hoe hij de relevante actoren bij de besluitvorming kan betrekken, waarbij hij er tevens voor zal moeten zorgen dat de individuele belangen van de verschillende actoren niet genegeerd worden dan wel ondergeschikt worden gemaakt aan het proces. Hij zal ervoor moeten zorgen dat het proces een open proces is. Dit kan door actoren de gelegenheid geven mede invulling te geven aan de agenda ook al maakt dit de agenda groter dan de bedoeling was. Dit kan leiden tot het aan elkaar verbinden van parallel opereren arena's om een probleem op te lossen.

Verder dient de procesmanager oog te hebben en te houden voor de 'core values', zoals De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2007) het noemen, van de verschillende actoren. Dit impliceert voor de regels binnen het netwerk, dat de procesmanager bij het maken van afspraken er rekening mee houdt dat actoren het netwerk kunnen verlaten en zich alleen aan het proces committeren en niet aan de uitkomst van het proces. De netwerkomgeving moet voor de actoren de veiligheid bieden, dat zij uit het netwerk kunnen stappen en het resultaat niet hoeven te onderschrijven zonder dat zij hierop aangesproken kunnen worden. Dit verhoogt het vertrouwen van de actoren.

Daarnaast zal de procesmanager de voortgang moeten bewaken. Om de voortgang te bewaken kan hij voor de volgende strategieën kiezen. Om de dynamiek in het proces te brengen kan hij het voor partijen aantrekkelijk maken in het proces te participeren door aan te geven dat zij ook invloed hebben op de agendavorming. Hij kan de meerwaarde benadrukken van de relaties die de partijen met elkaar kunnen aangaan en hij kan de partijen zicht bieden op de uitkomsten (winst) van het proces. Mocht het proces toch stagneren dan kan hij een creatieve 'derde' partij te introduceren om het proces een nieuwe impuls te geven.

Verder is het van belang de juiste mensen aan tafel te hebben zitten. Het voordeel van bestuurders c.q. beslissers aan tafel is, dat er snel gehandeld kan worden. Het nadeel is dat deze beslissers zich minder zullen laten sturen. In sommige gevallen is het beter dat vertegenwoordigers van partijen aan tafel zitten. Zeker als er zich een conflictsituatie kan voordoen. Een conflict tussen vertegenwoordigers heeft een andere lading dan een conflict tussen de bestuurders. De oplossing voor een dergelijk dilemma kan gevonden worden in een organieke structuur: het instellen van stuurgroepen, projectgroepen en werkgroepen.

Bij 'factoren die het proces kunnen beïnvloeden' hebben wij betoogd, dat deze buiten de invloedssfeer van de procesmanager liggen. Hij moet er echter wel oog voor hebben. Zodoende kan hij de verwachtingen die de omgeving van de procesgang heeft, managen. Denk bijvoorbeeld aan het bijstellen van winstverwachtingen.

Tot slot moet de procesmanager zich richten op de inhoud. Wat de inhoud betreft, zal hij ernaar moeten streven de doelen van de actoren te verbinden en de blik van de actoren te verbreden. Het kennisniveau van de verschillende actoren met de betrekking tot de aard van een probleem zal hij met elkaar in overeenstemming moeten proberen te brengen dan wel zal hij de actoren bewust moeten maken van elkaars – verschillende - percepties. Mocht het proces toch vanwege de inhoud van het

probleem stagneren, dan kan hij door reframing het proces vlot trekken. Een andere optie is externe deskundigen bij het proces betrekken. Voorwaarde is dan wel dat de actoren het eens zijn met de keuze van de externe deskundige en gezamenlijk de opdracht formuleren en dat gezamenlijk afspraken maken over wat de rol van de onderzoeksrapportage zal zijn.

Resumerend

De theorie over de besturingsfilosofieën van de rijksoverheid en de netwerktheorie 'van' Koppenjan en Klijn (2006) die wij in dit hoofdstuk beschreven hebben, vormen de leidraad waarlangs wij de netwerken rond *Leren en werken* en *Voortijdig schoolverlaten* zullen beschrijven en analyseren.

Uit ons theoretisch kader gebruiken wij de onderstaande begrippen om onze analyse van de netwerken *Leren en werken* en *Voortijdig schoolverlaten* op te bouwen:

- De netwerkanalyse:
 - de betrokken actoren
 - de bronnen van de actoren en de afhankelijkheden
 - de percepties van de actoren over de aard en oplossingsrichting van een probleem
 - de toewijding van de actoren in termen van belang en urgentie.
- Het besluitvormingsproces:
 - de arena's waarin het 'spel' plaatsvindt
 - de actorstrategieën
 - de rondes waarin het spel verdeeld kan worden
 - de factoren die het proces kunnen beïnvloeden
 - de effectiviteit van de actorstrategieën.
- Het netwerkmanagement:
 - de netwerkmanager
 - de managementstrategieën die hij kiest: kiest hij conform de theorie voor een procesmatige benadering of voor een projectmatige benadering.

In onze conclusie betrekken wij de netwerktypologie van Rhodes en de twee besproken vormen van overheidssturing: klassieke (verticale) sturing en governance (horizontale sturing).

4 Methodologische verantwoording

4.1 Deelvragen

Met behulp van de in hoofdstuk 3 beschreven netwerktheorie zullen wij de centrale vraag van ons onderzoek beantwoorden. Deze centrale vraag, die wij eerder in hoofdstuk twee hebben verwoord, luidt:

Welke managementstrategieën hebben de netwerkmanagers gekozen in de netwerken rond 'Leren en werken' en 'Voortijdig schoolverlaten' en welke invloed hebben deze strategieën gehad op het proces om gezamenlijk het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen en de deelname aan een leven lang leren trajecten te doen toenemen?

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden en de beide netwerken op een afdoende wijze te kunnen vergelijken, bouwen wij ons onderzoek rond de volgende deelvragen op:

- Welke actoren zijn in de netwerken *Leren en werken* en *Voortijdig schoolverlaten* betrokken? Komen de percepties van de aard van het probleem en de oplossingsrichting van deze actoren overeen? Welke posities nemen de actoren in binnen het netwerk? Welke afhankelijkheidsrelaties zijn er tussen actoren? Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen beide netwerken?
- Hoe verloopt het besluitvormingsproces in de netwerken *Leren en werken* en *Voortijdig schoolverlaten* in termen van fragmentatie van de besluitvorming, stagnatie en doorbraken in het proces en effectiviteit van het proces? Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen de processen van beide netwerken?
- Welke managementstrategie gebruikt de netwerkmanager en hoe effectief is deze? Welke inzichten over de relatie tussen de gekozen managementstrategie en de effectiviteit van het proces levert de vergelijking van beide netwerken op?
- Wat zijn de verschillen in effectiviteit van de twee processen?

4.2 Strategie, methoden en technieken

Met dit onderzoek nemen wij de interpretatieve wetenschapsopvatting als uitgangspunt. Het doen van kwalitatief onderzoek is nauw met deze wetenschapsopvatting verbonden. (Van Thiel, 2007) Onder verwijzing naar Baarda e.a. (2001) schrijft Van Thiel: "Voorstanders van kwalitatief onderzoek richten zich op het begrijpen en beschrijven van de empirische werkelijkheid, rekening houdend met de context waarin fenomenen zich voordoen en/of actoren zich bevinden." Het is deze focus waarvoor wij in dit onderzoek kiezen. Hiervoor maken wij gebruik van een meervoudige casestudy waarbij wij gekozen hebben voor het 'most similar systems design'. In paragraaf 4.3 lichten wij deze keuze voor twee homogene casussen nader toe. De casussen betreffen de netwerken *Voortijdig schoolverlaten*

en *Leren en werken*. Wij onderzoeken en vergelijken de besluitvormingsprocessen van deze twee netwerken om zodoende inzicht te verkrijgen in de managementstrategieën die in de afzonderlijke netwerken worden gebruikt en welke invloed deze hebben op de resultaten van de twee processen. Met als uiteindelijke doel ROC Mondriaan inzicht te geven in zijn rol en positie in beide processen en mogelijk aanbevelingen te formuleren.

Voor de reconstructie van deze processen maken wij gebruik van twee methoden: namelijk de documentenanalyse en het interview. Bij de analyse van de documenten maken wij gebruik van de notulen van vergaderingen, jaarverslagen, convenanten, projectbeschrijvingen, brieven aan de Tweede Kamer en relevante informatie op de websites van *Voortijdig schoolverlaten* en *Leren en werken*. Bij de analyse hebben wij ons gericht op “het vaststellen van feiten en opvattingen en het reconstrueren van gebruikte argumentaties” .(Van Thiel, 2007) Door middel van een Excel-bestand zullen de documenten op chronologische volgorde worden gezet. Kolom één betreft de datum, kolom twee de status van het document en kolom drie in steekwoorden de onderwerpen (feiten, opvattingen en argumentaties) die in het document aan de orde komen.

Op basis van de documentenanalyse bepalen we welke actoren participeren in de netwerken en selecteren we vervolgens de vertegenwoordigers van deze actoren die wij willen interviewen. Deze groep kan op basis van de uitkomsten van de eerste ronde interviews worden uitgebreid. Uiteraard zijn wij afhankelijk, mede gelet op de korte tijdsspanne waarbinnen dit onderzoek zal plaatsvinden, van de bereidheid en mogelijkheden van deze personen om ruimte te maken in hun agenda. Bij de interviews maken wij gebruik van de semigestructureerde interviewtechniek waarbij wij gebruikmaken van een vragenlijst. (zie bijlage) Beide onderzoekers zijn bij de interviews aanwezig, waarbij de een optreedt als interviewer en de ander als observant. Indien een van beide onderzoekers bekend is met de geïnterviewde, wordt het interview door de andere onderzoeker afgenomen.

Voorafgaand aan het interview wordt met de geïnterviewden afgesproken dat de interviews vertrouwelijk worden behandeld en geanonimiseerd verwerkt in het onderzoek. Een andere afspraak betreft het opnemen van de naam op de lijst van geïnterviewden die als bijlage bij de scriptie zal verschijnen. De interviews worden, indien de geïnterviewde daar geen bezwaar tegen heeft, zoveel mogelijk opgenomen op een voicerecorder. Van de andere interviews wordt door de observant een schriftelijke weerslag gemaakt. De interviews worden vervolgens in steekwoorden uitgewerkt in een gestandaardiseerde tabel voor de analyse.

Het verkregen empirische materiaal zowel uit de documentenanalyse als de interviews worden hierna geanalyseerd.

4.3 De onderzochte onderzoekseenheden en databronnen

De opdracht van ROC Mondriaan heeft in belangrijke mate de keuze van de te onderzoeken netwerken bepaald. ROC Mondriaan is geïnteresseerd in het verkrijgen van inzicht in het functioneren van het netwerk rond '*Leren en werken*' en in aansluiting daarop op in het verkrijgen van aanbevelingen ter verbetering van de eigen strategie binnen het netwerk. Door echter naast de casus van *Leren en werken* de min of meer homogene casus *Voortijdig schoolverlaten* te plaatsen, kunnen

wij nagaan in hoeverre onze bevindingen in beide casussen overeen komen. De verwachting dat bij onderzoek van homogene casussen de bevindingen van dit onderzoek ook homogeen zullen zijn, noemt men de replicatielogica (Van Thiel, 2007). Deze replicatielogica zal de betrouwbaarheid en validiteit van ons onderzoek verbeteren. Wij zijn van mening dat de casussen *Voortijdig schoolverlaten* en *Leren en werken* homogeen zijn, omdat beide netwerken:

- een ministeriële projectdirectie in hun midden hebben;
- werken aan complexe maatschappelijke problemen die de maatschappelijke participatie van burgers betreffen en de rol van onderwijs daarbij;
- bestaan uit veel actoren van verschillende aard en met verschillende doelen en belangen;
- zich richten zich op samenwerking in de Haagse regio;
- in de samenwerking een belangrijke rol toekennen aan het ROC Mondriaan.

Een eveneens belangrijk argument voor de keuze van deze casussen is, dat wij via onze werkgevers relatief gemakkelijk toegang kunnen verkrijgen tot het empirische materiaal. Deze werkgevers zijn de gemeente Westland en ROC Mondriaan. Het empirische materiaal hebben wij verzameld door het afnemen van interviews en het bestuderen van documenten.

De periode die wij bestudeerd hebben loopt voor beide casussen vanaf de ronde waarin de projectdirectie van start gaat tot eind 2007. De projectdirectie *Voortijdig schoolverlaten* is in oktober 2005 van start gegaan en de projectdirectie *Leren en werken* in maart 2005.

4.4 Onderzoeksopzet en operationalisering kernbegrippen

De netwerktheorie van Koppenjan en Klijn vormt de leidraad van ons onderzoek. Voor beide casussen maken we, in lijn met de theorie, bij de beschrijving en analyse van de empirie een onderverdeling naar netwerk, proces en coördinatie en management in het netwerk.

In hoofdstuk 5 richten wij ons op de netwerken. Allereerst bepalen wij de betrokken actoren. Onder actor verstaan wij conform de theorie een handelende eenheid, die in de documenten als zodanig voorkomt en/of door geïnterviewden genoemd wordt. Per actor benoemen wij op basis van de juridische status of de aard van de actor publiek, hybride of privaat is. Daarnaast beschrijven wij kort wat de voornaamste taken en werkzaamheden van de verschillende organisaties zijn.

Ten tweede brengen wij de afhankelijkheidsrelaties binnen het netwerk in beeld. Hiervoor bepalen wij in welke mate de verschillende actoren van cruciaal belang zijn voor het netwerk. Dit doen wij door de bronnen van de actoren op een rij te zetten en het belang en de vervangbaarheid van deze bronnen vast te stellen. Hierbij onderscheiden wij vijf soorten bronnen, namelijk:

tekstbox 4-1 Bronnen die actoren kunnen inzetten voor het netwerk.

Bron	Aard van de bron die ingezet wordt of beschikbaar wordt gesteld aan het netwerk voor de realisering van de doelstellingen
Financiën	financiële middelen
Productie	productiemiddelen of expertise
Competentie	formele of juridische beslissingsbevoegdheden
Kennis	bijzondere informatie of kennis
Legitimiteit	steun van een relevante belangengroep

Ten derde richten wij onze focus op de percepties van de verschillende actoren. Dit doen wij door te beschrijven wat in de perceptie van deze actor de aard van het probleem is en de gewenste oplossingsrichting. Deze percepties werken wij daar waar mogelijk nader uit in centrale thema's die in de verschillende interviews aan de orde komen.

Als vierde stap richten wij ons op de toewijding van de actoren aan het netwerk. Hiervoor inventariseren wij per actor wat zijn perceptie van de urgentie en het belang van het probleem is.

Als laatste stap brengen wij de interactie binnen het netwerk in kaart. Op basis van de interviewgegevens en de vergaderverslagen bepalen wij hoe intensief het contact tussen verschillende actoren is. Hiertoe onderzoeken wij welke actoren de meeste contacten met elkaar hebben. Dit kunnen bilaterale contacten zijn, maar ook contacten in vergaderingen en overleggen. Systematische, kwalitatieve interpretatie van deze gegevens leidt tot een ordinale meting voor respectievelijk de toewijding aan- en het cruciale belang voor het netwerk. Hiervoor maken wij gebruik van een vijfpuntschaal. De combinatie van deze twee metingen geeft inzicht in de posities van de diverse actoren in het netwerk en de afhankelijkheden.

Aan het einde van hoofdstuk vijf hebben we op basis van de hiervoor beschreven analyse een beeld gekregen van de twee netwerken en de omstandigheden waaronder de besluitvormingsprocessen in deze netwerken plaats vinden. Deze omstandigheden zijn van belang, omdat deze een gunstige of ongunstige invloed uitoefenen op het besluitvormingsproces. Door vervolgens de twee netwerken te vergelijken krijgen we inzicht in de overeenkomsten en verschillen van deze omstandigheden in de twee netwerken. Deze vergelijking bouwen we op langs de volgende onderwerpen:

- de omvang en samenstelling van het netwerk;
- de afhankelijkheidsrelaties in het netwerk;
- de mate van overeenstemming van percepties binnen het netwerk;
- de toewijding van de actoren aan het netwerk;
- de interactie in de netwerken.

In hoofdstuk 6 richten wij ons op het proces. Allereerst onderzoeken wij de fragmentatie van de besluitvorming door in beeld te brengen welke arena's binnen het netwerk actief zijn. Dit doen wij door

op zoek te gaan naar interactiepatronen, zoals regelmatige vergaderingen of bilateraal overleg. Vervolgens delen wij het proces op in rondes aan de hand van mijlpalen. Deze mijlpalen zijn belangrijke beslissingen die het proces een wending geven, zoals verandering van de inhoud, verandering van de samenstelling van actoren en verandering van het interactiepatroon. Daarna beschrijven wij het proces zoals zich dat binnen het netwerk heeft afgespeeld. In de volgende fase van het onderzoek brengen wij de resultaten van het proces en de waardering voor deze resultaten door de actoren in beeld. Analoog aan het Thomas-theorema "If men define situations as real, they are real in their consequences", gaan wij ervan uit dat een door actoren ervaren resultaat ook daadwerkelijk een resultaat is. Deze resultaten verdelen wij onder naar inhoudelijke, procesmatige, en institutionele opbrengsten.

Ten slotte stellen wij op basis van de documentenanalyse en de interviewgegevens vast van welke actorstrategieën de diverse actoren gebruik hebben gemaakt tijdens het proces. Dit doen wij door te onderzoeken of er actoren zijn die:

- samenwerking in het netwerk vermijden en het probleem solistisch proberen op te lossen;
- samenwerking in het netwerk proberen tegen te gaan omdat zij het niet eens zijn met de verwachte uitkomsten van het proces;
- samenwerking proberen te vermijden door een passieve opstelling;
- bewust samenwerking opzoeken door middel van een open en constructieve houding;
- de samenwerking in het netwerk van belang achten en daarom het proces faciliteren.

We sluiten hoofdstuk 6 af met een vergelijking van de twee netwerken voor wat betreft:

- de fragmentatie van besluitvorming door het bestaan van verschillende arena's;
- het verloop van het proces in de zin van doorbraken en stagnaties;
- de effectiviteit van het proces, gemeten in waardering van de actoren voor de opbrengsten.

Gebruikmakend van de analyse van het netwerk en van het proces, richten wij ons in hoofdstuk 7 op het management van het netwerk. Hier komt de rol van de netwerkmanager aan de orde. Allereerst bepalen wij op basis van het empirisch materiaal wie de formele manager is van het netwerk en of er ook een informele leider binnen het netwerk aanwezig is. De formele manager is de initiatiefnemer van het proces, dan wel diegene die door een besluit benoemd is tot netwerkmanager. Dit besluit kan zowel binnen het netwerk genomen zijn als middels verticale sturing opgelegd. De informele manager is die actor die volgens de respondenten managementtaken verricht zonder dat hij bij besluit tot manager is benoemd. Wij analyseren in lijn met de theorie van Koppenjan en Klijn (2006) welke inspanningen de manager heeft verricht gericht op het managen van de inhoud, proces en het institutionele ontwerp van het netwerk.

Voor de inhoud gaan wij op zoek naar acties die de manager heeft ondernomen om verschillen in percepties van actoren binnen het netwerk te overbruggen en de acties die de manager heeft ondernomen om de doelstellingen van verschillende arena's te verbinden. Uit notulen en interviews

destilleren wij of er inhoudelijk onderwerpen zijn besproken aangaande verschillen in percepties binnen de vergadering en of er inhoudelijke onderwerpen zijn besproken aangaande het verbinden van het beleid met andere arena's.

Voor het proces gaan wij op zoek naar acties van de manager gericht op het:

- initiëren of beëindigen van initiatieven
- ontwerpen van het spel
- faciliteren van het spel

Met het initiëren of beëindigen van initiatieven wordt het koppelen of ontkoppelen van actoren, arena's en spellen bedoeld. Hiervoor gaan wij op zoek naar acties van de netwerkmanager gericht op het vergroten of verkleinen van het aantal actoren binnen het netwerk, het initiëren of beëindigen van interacties tussen actoren en arena's en het initiëren of beëindigen van overlegstructuren. Met het ontwerpen van het spel worden die strategieën bedoeld die betrekking hebben op het bevorderen van overeenstemming van de betrokken actoren over de spelregels. Hiervoor gaan wij op zoek naar acties van de netwerkmanager gericht op het maken van afspraken over de procesgang hierbij kan het zowel gaan over de inhoud van het proces ('wat') als de aanpak van het proces ('hoe'). Met het faciliteren van het spel worden de strategieën bedoeld gericht op het ondersteunen van de interactie in het netwerk. Hiervoor gaan wij op zoek naar actoren die als procesfacilitator worden benoemd.

Voor het institutionele ontwerp gaan wij op zoek naar acties die de manager heeft ondernomen om de institutionele kenmerken van het netwerk te veranderen. Hierbij gaat het om veranderingen van regels, interactie- en perceptiepatronen die van fundamentele aard zijn voor het netwerk.

Vervolgens onderzoeken wij in hoeverre de manager gebruik heeft gemaakt van een procesmatige of een projectmatige aanpak. Voor de projectmatige aanpak gaan wij op zoek naar werkwijzen die zich kenmerken door het opdelen van het probleem in kleinere eenheden, het werken met een duidelijke doelstelling, een vooraf bepaald tijdpad en randvoorwaarden en een vooraf vastgesteld eindproduct.

Voor de procesmatige aanpak gaan wij op zoek naar werkwijzen waar de vier kernelementen van procesmanagement in naar voren komen: te weten: openheid, bescherming 'core values', voortgang en inhoud. Hierbij maken wij gebruik van de ontwerpprincipes van De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld zoals opgenomen in tekstbox 3-1

In deze derde fase vergelijken wij de uitkomsten van het onderzoek op:

- wie de formele en informele managers van de beide netwerken zijn;
- de door de formele en informele netwerkmanagers ondernomen acties gericht op management van inhoud, proces en institutionele kenmerken van het netwerk;
- de project- dan wel procesmatige kenmerken van de aanpak van de formele en informele netwerkmanager;
- de effectiviteit van de formele netwerkmanagers.

5 De analyse van de netwerken *Leren en werken* en *Voortijdig schoolverlaten*

Introductie

In dit hoofdstuk beschrijven wij de Haagse netwerken voor *Leren en werken* en *Voortijdig schoolverlaten*. Voor beide netwerken beschrijven wij achtereenvolgens:

- de samenstelling van het netwerk;
- de afhankelijkheden binnen het netwerk;
- de percepties van de verschillende actoren;
- de toewijding van de actoren;
- en de interactie binnen het netwerk.

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk vergelijken wij ten slotte de twee netwerken op al deze thema's.

5.1 Het netwerk *Leren en werken*

5.1.1 *Leren en werken*: de netwerkactoren op een rij

De projectdirectie heeft in september 2005 het initiatief genomen tot het bijeen roepen van de actoren die een bijdrage konden leveren aan de uitvoering van het project “*Leren en werken*” in de Haagse regio. In het plan van aanpak 2005-2007 van de projectdirectie getiteld “*Leren & Werken versterken*” zijn drie programmalijnen opgenomen, namelijk: duale trajecten; leerwerkloket; drempels slechten, stimuleren en vernieuwen.

Van de grote groep actoren die aanvankelijk bij het proces betrokken was, heeft uiteindelijk maar een beperkte groep het convenant ondertekend. Van deze ondertekenaars is vervolgens een nog kleinere groep daadwerkelijk met het project aan de slag gegaan. In het volgende hoofdstuk, waarin het procesverloop beschreven zal worden, gaan wij nader in op het proces van de vorming van het netwerk. Hieronder beperken wij ons tot een overzicht van de laatst genoemde groep actoren: de actoren die in de eerste ronde van het proces daadwerkelijk betrokken werden bij het project. Bij iedere actor benoemen wij of de organisatie publiek, privaat of hybride van aard is en beschrijven wij wat de belangrijkste kenmerken en taken van de organisatie of functie zijn.

Tabel 5-1 Inventarisatie actoren netwerk *Leren en werken*

Projectdirectie	Publieke actor
<i>Leren en werken</i>	De projectdirectie <i>Leren en werken</i> is een gezamenlijk initiatief van de ministeries van OCW en SZW en is van start gegaan op 1 maart 2005. Het concreet maken van het Actieplan <i>Leven lang leren</i> en de kabinetsnotitie <i>Duale trajecten</i> is de taak van de projectdirectie. Iedere regio heeft z'n eigen accounthouder binnen de projectdirectie.

Gemeente Den Haag	Publieke actor
	De gemeentelijke organisatie van de stad Den Haag bestaat uit vijf kerndiensten en acht overige diensten. Voor het beleid <i>Leren en werken</i> zijn vooral de kerndiensten “Onderwijs cultuur en welzijn” en “Sociale zaken en Werkgelegenheidsprojecten” van belang.
ROC Mondriaan	Hybride actor
	Het ROC Mondriaan is de grootste aanbieder van middelbaar beroepsonderwijs in de Haagse regio. Dit onderwijsaanbod bestaat uit: beroepsopleidingen, volwassenenonderwijs, bedrijfsopleidingen en functiegerichte trainingen.
Haagse Hogeschool	Hybride actor
	De Haagse Hogeschool is de grootste aanbieder van HBO en post-HBO opleidingen in de Haagse regio.
Werkgeverorganisaties MKB en VNO/NCW	Private actor
	De werkgeversorganisaties streven naar verbetering van het ondernemingsklimaat in de Haagse regio. Hiertoe zijn zowel het MKB regio Haaglanden (Midden en Klein Bedrijf) en VNO-NCW kring Den Haag (voorheen: Verbond van Nederlandse Ondernemingen - Nederlands Christelijk Werkgeversverbond) actief in de Haagse regio.
Kamer van koophandel	Hybride actor
	De Kamer van Koophandel is een zelfstandig bestuursorgaan met een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Doel van de Kamer van Koophandel is het stimuleren van een gunstig ondernemersklimaat. Taak van de Kamer van Koophandel is het uitvoeren van de handelsregisterwet.
Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid (RPA) Haaglanden	Hybride actor
	Het RPA Haaglanden is een stichting die gefinancierd wordt door de negen regiogemeenten en de provincie Zuid-Holland. Het bureau ondersteunt dit platform dat bestaat uit partijen betrokken bij de regionale arbeidsmarkt op bestuurlijk niveau zoals: gemeenten (wethouders sociale zaken), vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers, het onderwijs, CWI, UWV en Kamer van Koophandel.
CWI/Sociale zaken	Publieke actor
	Het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en de afdeling sociale zaken van de gemeente zijn de uitvoeringsorganisaties voor de sociale zekerheids- en arbeidsmarkt wetten.

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat zowel publieke, private als hybride actoren deel uitmaken van het netwerk *Leren en werken*. Dit betekent dat de mogelijkheden voor verticale sturing door de overheid beperkt zijn en dat van horizontale netwerksamenwerking gebruikgemaakt zal moeten worden. Het netwerk bestaat uit acht actoren. Op de vraag of het netwerk voldoende compleet is, noemen verschillende actoren de werknemers als een actor die niet wordt vertegenwoordigd in het netwerk. De vakbonden worden als mogelijke actor genoemd die deze rol had kunnen vervullen. Daarbij

brengen deze respondenten echter onmiddellijk het vraagstuk van de representativiteit van de vakbonden aan de orde. Een vraagstuk dat volgens sommigen echter tevens voor de werkgeversorganisaties speelt. Het ontbreken van deze actor betekent volgens sommige actoren, dat de perceptie en het belang van de werknemers onderbelicht blijft met consequenties voor de gekozen probleemdefinitie en oplossingsrichting. Ten slotte wordt opgemerkt, dat anders dan in veel andere regio's de provincie in de Haagse regio niet is betrokken.

5.1.2 *Leren en werken*: cruciaal belang van de actoren voor het netwerk

De actoren in het netwerk beschikken, zoals beschreven in paragraaf 3.2.2., over bronnen die zij kunnen inzetten voor of beschikbaar kunnen stellen aan het netwerk. Voor het Haagse netwerk zijn deze bronnen:

Tabel 5-2 Bronnen actoren netwerk *Leren en werken*

Actor	Bron	Soort bron
Projectdirectie <i>Leren en werken</i>	Vertegenwoordigt de rijksoverheid	Legitimiteit
	Projectsubsidie	Financiën
	Informatie over beleidsontwikkelingen in het ministerie en ontwikkelingen in andere regio's	Kennis
	Het faciliteren van het netwerk (initiatief)	Productie
	Afsluiten convenant namens rijksoverheid	Competentie
Gemeente Den Haag	Vertegenwoordigen van de Haagse burgers	Legitimiteit
	Kennis Haagse economie en inwoners	Kennis
	Overzicht over de diverse projecten en processen	Productie
ROC Mondriaan	Netwerk van samenwerkingspartners	Productie
	Organisatie en personeel voor de verdere ontwikkeling van een kwalificerend aanbod op MBO niveau voor werkenden.	Productie
	Bevoegdheid tot kwalificering	Competentie
Haagse Hogeschool	Netwerk van samenwerkingspartners	Productie
	Organisatie en personeel voor de verdere ontwikkeling van een kwalificerend aanbod op (post) HBO niveau voor werkenden.	Productie
	Bevoegdheid tot kwalificering	Competentie
Werkgeverorganisaties MKB en VNO/NCW	Vertegenwoordigen van de belangen van werkgevers	Legitimiteit
	Het aanleveren van informatie ten behoeve van de afstemming van vraag en aanbod naar een kwalificerend aanbod.	Kennis
	Het informeren en stimuleren van de werkgevers	Productie

Kamer van koophandel	Vertegenwoordigen van de belangen van werkgevers	Legitimiteit
	Informatie over de economische ontwikkelingen in de regio	Kennis
	Het informeren en stimuleren van de werkgevers	Productie
CWI/Sociale Zaken	Overzicht van werkzoekenden binnen de gemeente	Kennis
	Toeleiding naar scholing in het kader van de reïntegratie op de arbeidsmarkt	Productie

Door middel van de interviews hebben we geïnventariseerd in welke mate de verschillende actoren van cruciaal belang worden geacht voor het netwerk. Deze gegevens zijn hieronder in een tabel op een rij gezet. In de eerste kolom staan de bronnen waarover deze actoren beschikken. In de tweede kolom staat het belang dat door de netwerkactoren aan deze bronnen wordt gehecht en in de derde kolom de mate waarin deze bronnen vervangen kunnen worden door bijvoorbeeld bronnen van andere actoren te betrekken. Op basis van deze gegevens hebben wij het cruciaal belang per actor voor het bereiken van de doelstellingen van het netwerk bepaald. De inhoud van de tabel wordt toegelicht in de daarna volgende beschrijving.

Tabel 5-3 Cruciaal belang van de actoren voor het netwerk *Leren en werken*

Leren en werken					
Actor	Bron	Belang	Vervangbaar	Cruciaal belang	
Projectdirectie	Legitimiteit	Zeer hoog	nee	Zeer hoog	++
	Financiën				
	Kennis				
	Productie				
	Competentie				
Gemeente Den Haag	Legitimiteit	Hoog	nee	Hoog	+
	Kennis				
	Productie				
ROC Mondriaan	Productie	Zeer hoog	nee	Zeer hoog	++
	Competentie				
Haagse Hogeschool	Productie	Zeer hoog	nee	Zeer hoog	++
	Productie				
	Competentie				
Werkgevers	Legitimiteit	Zeer hoog	nee	Zeer hoog	++

	Kennis				
	Productie				
Kamer van koophandel	Legitimiteit	Zeer hoog	nee	Zeer hoog	++
	Kennis				
	Productie				
CWI/ SoZa	Kennis	Hoog	nee	Hoog	+
	Productie				

++: zeer groot , +: groot , 0: neutraal, - gering, -- zeer gering

In het netwerk *Leren en werken* zijn de projectdirectie, het ROC Mondriaan, de Haagse Hogeschool, de werkgevers en de Kamer van Koophandel van groot cruciaal belang. Belangrijke bron die de projectdirectie inbrengt, is de legitimiteit van het beleid. Dit omdat het beleidsinitiatief van de projectdirectie als vertegenwoordiger van de rijksoverheid is gebaseerd op een besluit van de volksvertegenwoordiging van ons land. Vooral voor de onderwijsinstellingen, die immers met publiek geld worden gefinancierd, geldt dat zij een dergelijke vraag van de rijksoverheid niet zomaar naast zich neer kunnen leggen. Een andere bron is de subsidie waarmee de extra inzet van betrokken actoren ten behoeve van het project wordt bekostigd. De faciliterende en informerende rol die de projectdirectie in de regio's kan en wil vervullen, wordt in de Haagse regio echter maar zeer beperkt benut. De onderwijsinstellingen zijn van groot cruciaal belang, omdat zij beschikken over een organisatie die kan worden ingezet ten behoeve van de ontwikkeling leven-lang-leren-activiteiten. De werkgevers zijn van belang, omdat zij de deelnemers aan de leven-lang-lerenactiviteiten kunnen aanleveren.

De gemeente en het CWI/SoZa beschikken over bronnen die van cruciaal belang zijn voor het netwerk. In de huidige situatie worden deze bronnen niet of slechts beperkt benut. Om verschillende redenen kan de gemeente naar de mening van de actoren een belangrijke rol spelen in het netwerk. Allereerst vanwege de wethouder als aansprekend persoon, die het project status en een gezicht kan geven. Ten tweede vanwege de strategische visie van de gemeente op het economische beleid in de stad Den Haag en de rol die de gemeente hierbij voor onderwijsinstellingen weggelegd ziet. Ten derde kan de gemeente een makelende rol vervullen. Een van de respondenten noemde hierbij de relatie tussen de gemeente en het MKB als voorbeeld. Tegenover de inspanningen die de gemeente verricht om de condities voor de economische bedrijvigheid in de regio te verbeteren, kan de gemeente inspanningen van de werkgevers verlangen op het gebied van leven lang leren. Nauw verwant aan de makelende rol is de rol van de gemeente als regisseur van het beleid die het overzicht bewaart en mogelijke overlappingsen en/of tegenstrijdigheden signaleert. Ten slotte is de gemeente een belangrijke partner vanwege haar rol in het beleid en de uitvoering van de keten van sociale zekerheidsvoorzieningen en werknemersverzekeringen.

Concluderend kunnen wij stellen dat de onderlinge afhankelijkheid in het netwerk groot is waarbij vooral de projectdirectie, de onderwijsinstellingen en de werkgevers van groot cruciaal belang zijn voor het netwerk.

5.1.3 *Leren en werken*: percepties van actoren

In deze paragraaf zetten wij de percepties van de actoren op een rij. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van de documentenanalyse en de interviews. Uit de analyse van de interviews bleken naast de aard van het probleem en de oplossingsrichting nog twee thema's centraal te staan, te weten: het bij de oplossing te hanteren tijdsperspectief en het vraagstuk van de verantwoordelijkheid voor de employability van werkenden.

Tabel 5-4 Percepties van de actoren in het netwerk *Leren en werken*

	Aard van het probleem	Oplossingsrichting	Tijdperspectief	Verantwoording
Projectdirectie	Transitie kenniseconomie in het kader van de Lissabonstrategie. Samen met de actoren in het veld beleid in actie omzetten.	Duurzame samenwerking gericht op het veranderen van de onderwijsinfrastructuur en de cultuur van werknemers en werkgevers.	In 2 jaar tijd een flinke sprong voorwaarts maken.	Overheid Werkgever Onderwijs
Gemeente den haag	Transitie kenniseconomie. Het beleid heeft onvoldoende draagvlak.	Duurzame samenwerking gericht op een leven lang leren.	Duurzame proactieve samenwerking gericht op transitie	Werknemer Werkgever
ROC Mondriaan	Inzetbaarheid van de individuele werknemer op langere termijn. Integratie van de educatie aan volwassenen binnen de staande MBO-organisatie.	Belemmeringen wegnemen voor 23 plussers die willen leren. Leven lang leren in CAO Flexibilisering bekostiging en wet en regelgeving voor onderwijs. Inbedden l&w in bestaande structuren en die verduurzamen.	Jaarlijkse convenantafspraken realiseren.	Onderwijs Werkgever Werknemers
Haagse Hogeschool	Transitie kenniseconomie. Werkgevers handelen vanuit een eenzijdige focus en een kortetermijn perspectief.	Duurzame samenwerking gericht op een leven lang leren. Niet vrijblijvende afspraken met verantwoordelijke partijen. Inbedden l&w in bestaande structuren en die verduurzamen.	Duurzame proactieve samenwerking gericht op transitie	Overheid Werknemer Werkgever
Werkgeversorganisaties	Afstemming vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in het licht van het economische tij.	Door middel van onderwijs het aanbod van arbeid afstemmen op de vraag. Inbedden l&w in bestaande structuren en die verduurzamen.	Korte termijn, reactief.	Werknemer
Kamer van Koophandel	Afstemming vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in het licht van het economische tij.	Door middel van onderwijs het aanbod van arbeid afstemmen op de vraag. Inbedden l&w in bestaande structuren en die verduurzamen.	Korte termijn, reactief.	Werknemer
CWI/SoZa	Voorkomen van uitval van werkenden uit het arbeidsproces.	Door middel van onderwijs uitval voorkomen of uitvallers reintegreren in het arbeidsproces.	Korte termijn, reactief.	Overheid Werkgever Werknemer

Het eerste thema betreft de aard van het probleem. Vier actoren noemen de transitie tot kenniseconomie de aard van het voorliggende probleem. Voor de projectdirectie is hierbij vooral het, samen met de actoren in het veld, omzetten van beleid in actie het probleem. In een van de interviews kwam naar voren, dat de Tweede Kamer behoefte had aan actie. Illustratief in dit verband is, dat daar inmiddels al werd gesproken over “een leven lang leuteren”. De Haagse Hogeschool is een van de actoren in het veld. Deze actor voelt het stagneren van de kenniseconomie aan den lijve door het groeiende tekort aan leraren. Hij is van mening dat het beleid te veel gericht is op de kenniseconomie in plaats van de kennissamenleving waardoor er vooral wordt ingestoken op technische opleidingen. Bovendien vindt hij dat naast deze eenzijdige focus, de werkgevers te veel uit korte in plaats van langetermijnbelangen handelen. De gemeente Den Haag signaleert dat er onvoldoende draagvlak is voor het beleid. De projectdirectie heeft haar strategie vooral ingestoken op basis van politieke strategieën. Macro-economische langetermijnanalyses vormen de basis voor deze strategieën. Deze analyses kunnen best wel kloppen, maar dat wil niet zeggen dat iedere individuele werkgever of branche daarmee die analyse onderschrijft.

De andere actoren leggen minder de nadruk op de transitie tot kenniseconomie. Het ROC Mondriaan en het CWI/SoZa zien de aard van het probleem vooral als een probleem voor de werknemer, wiens inzetbaarheid op de arbeidsmarkt onder druk komt te staan. Daarbij is het voor ROC Mondriaan vooral een opgave om het onderwijs voor deze doelgroep te integreren in de staande organisatie. De werkgevers zien vooral de onder invloed van het economische tij voortdurende noodzaak tot afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt als de aard van het probleem.

De oplossingsrichting is het tweede thema. Bij dit thema zien wij actoren die de oplossing zoeken in duurzame samenwerking gericht op verandering van de onderwijsinfrastructuur en de cultuur van werknemers en werkgevers. Een van de respondenten spreekt in dit verband van “een kip-ei problematiek waar wij doorheen moeten”. Gelijktijdig moet het aanbod van de onderwijsinstellingen worden uitgebreid en de vraag naar het kwalificerende aanbod worden vergroot. Het idee hierbij is dat het aanbod niet ontwikkeld wordt zolang de vraag latent is, en dat potentiële studenten zich niet bij de onderwijsinstellingen melden zolang er geen aanbod is. Door het gemiddelde kwalificatieniveau van de beroepsbevolking te verhogen, verheffen wij de samenleving en dit zal een impuls geven aan de transitie van Nederland tot kenniseconomie.

De hierboven beschreven oplossingsrichting gaat ervan uit, dat onderwijs een belangrijke motor is voor de ontwikkeling tot kenniseconomie. De werkgevers daarentegen zijn meer van mening, dat de economie zelf de motor is voor innovatie en deze actoren zoeken de oplossingsrichting in het snel en flexibel inzetten van onderwijs in aansluiting op de vraag en ontwikkelingen in het bedrijfsleven.

De onderwijsinstellingen ten slotte zijn van mening, dat er reeds sprake is van samenwerking in de regio en dat dit dus niet het struikelblok is. Zij zoeken de oplossingen meer in het aanpassen van de condities bij de overheid en werkgevers waarbinnen de onderwijsinstellingen moeten functioneren. Hierbij denken zij aan het aanpassen van knellende wet- en regelgeving door de overheid, het opnemen van studiefaciliteiten in CAO's en het afsluiten van hardere prestatieafspraken met werkgevers.

Het derde thema is het tijdsperspectief. Opvallend is dat de verschillende actoren bij de beschrijving van de aard van het probleem en de oplossingsrichting impliciet uitgaan van geheel verschillende tijdsperspectieven. Vier actoren gaan uit van een langetermijnperspectief in lijn met hun focus bij de oplossingsrichting op duurzame samenwerking. Een bijzondere positie neemt hierbij de projectdirectie in. Zij gaat uit van zowel een langetermijnperspectief gericht op duurzame samenwerking als van de belangen van de politiek binnen twee jaar een flinke sprong voorwaarts te willen maken.

Het ROC Mondriaan als subsidieaanvrager is vooral gericht op duurzame samenwerking in de regio rekening houdend met de belangen van haar samenwerkingspartners. De focus is daarom niet zozeer gericht op het uiteindelijke doel van transitie tot kenniseconomie, maar op het bewerkstelligen van concrete resultaten op een kortere termijn.

De werkgevers en het CWI/SoZa gaan vooral uit van een kortetermijnperspectief waarbij het onderwijs snel en flexibel moet kunnen reageren op veranderingen op de arbeidsmarkt.

Het laatste thema betreft de verantwoordelijkheid voor het leven lang leren. Op dit thema verschillen de actoren het sterkst van mening. Vrijwel alle partijen noemen de werknemer als primaire verantwoordelijke, maar deze actor ontbreekt in het netwerk. Veel actoren vinden dat de werkgevers verantwoordelijk zijn; de meeste werkgevers daarentegen zijn van mening dat het leven-lang-leren-beleid bedrijven wel kansen biedt, maar dat de verantwoordelijkheid voor employability bij de werknemer zelf ligt. De projectdirectie ziet een rol voor de lokale overheid weggelegd, maar de gemeente Den Haag is het daar niet mee eens, omdat zij een leven lang leren de verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer vindt. Het lijkt erop dat bij de toedeling van verantwoordelijkheid, de partijen naar elkaar wijzen, maar vooral ook naar de in het netwerk afwezige werknemer.

Bovenstaande brengt ons tot de conclusie, dat er binnen het netwerk twee stromingen te ontdekken zijn. De ene stroming streeft een meer strategische langetermijnvisie na gericht op het verheffen van de samenleving om zodoende de transitie tot kenniseconomie te bewerkstelligen. De andere stroming richt zich meer op de korte termijn en op de problemen van de werkgever en werknemer in het hier en nu. De vraagstukken waar deze groep zich mee bezig houdt is hoe het onderwijs de arbeidsmarkt goed kan bedienen en hoe de juiste condities voor de uitvoering van het beleid kunnen worden gerealiseerd. De projectdirectie behoort enerzijds tot de stroming met de langetermijnvisie gericht op de transitie tot kenniseconomie, maar anderzijds wil zij op korte termijn resultaten boeken.

5.1.4 *Leren en werken*: toewijding van actoren aan het netwerk

In de onderstaande tabel hebben wij op basis van onze interviews en analyse van de documenten de percepties van actoren over de urgentie van het probleem en de mate waarin zij belang hebben bij de oplossing van het probleem op een rij gezet. Hierdoor ontstaat een overzicht van de toewijding van de verschillende actoren aan het netwerk. Na de tabel volgt de uitwerking van deze percepties.

Tabel 5-5 Toewijding aan het netwerk van de actoren *Leren en werken*

Actor		Urgentie en belang		Toewijding
Projectdirectie <i>Leren en werken</i>	Urgentie	Het probleem is urgent omdat proactief handelen noodzakelijk is om ernstige problemen in de toekomst te kunnen voorkomen.	++	++
	Belang	+ Goede prestatie op de Europese Lissabonbenchmark. + Voorspoedige economische groei en sociale cohesie. – Inzet subsidie en personeel. – Politiek afbreukrisico	++	
Gemeente Den Haag	Urgentie	De urgentie van het probleem is laag. De stad wordt geconfronteerd met grote problemen in het hier en nu waar het de handen vol aan heeft. Bovendien ligt de focus op zwakkeren in de samenleving en niet op werkenden.	--	□
	Belang	+ Overzicht en regie over de verschillende projecten en processen in de stad. + Wellicht zullen als gevolg van het <i>Leren en werken</i> beleid minder mensen in de bijstand komen. – Inzet van personeel en middelen. – Politiek afbreukrisico.	+	
ROC Mondriaan	Urgentie	De focus van de organisatie ligt van oudsher primair op problemen in het initiële onderwijs. Als gevolg hiervan is het gevoel van urgentie (nog) niet sterk.	□	+
	Belang	+ Gesubsidieerd de organisatie toekomstbestendig inrichten + Nieuwe markt met bijbehorende omzet + Behoud van het bestaande netwerk – Risico van terugvordering van de subsidie	++	
Haagse Hogeschool	Urgentie	Het probleem is urgent omdat proactief handelen noodzakelijk is om ernstige problemen in de toekomst te kunnen voorkomen.	++	+
	Belang	+ Gesubsidieerd de organisatie toekomstbestendig inrichten + Nieuwe markt met bijbehorende omzet	+	

Werkgeverorganisaties MKB en VNO/NCW	Urgentie	Urgentie van het probleem wordt bepaald door de stand van zaken en verwachte ontwikkelingen in de branche en met name de eigen organisatie.	□	+
	Belang	+ Kwalificerend aanbod ten behoeve van het personeelsbeleid. + Imagovoordelen - Na opscholing heeft het personeel een hogere marktwaarde.	++	
Kamer van koophandel	Urgentie	Urgentie van het probleem wordt bepaald door de stand van zaken en verwachte ontwikkelingen in de branche en met name de eigen organisatie.	□	+
	Belang	+ Kwalificerend aanbod ten behoeve van het personeelsbeleid. + Imagovoordelen - Na opscholing heeft het personeel een hogere marktwaarde.	++	
CWI/Sociale zaken	Urgentie	Urgentie van het probleem wordt bepaald door het economische tij en in relatie daarmee met het aantal werkzoekenden.	□	+
	Belang	- Investeren in scholing kan er toe leiden dat werkzoekenden minder snel uit de uitkering verdwijnen. + Investeren in opleiding kan er toe leiden dat werkzoekenden duurzamer uit de uitkering verdwijnen.	-  ++	

++: zeer groot , +: groot , □: neutraal, - gering, -- zeer gering

Vrijwel alle actoren zijn het erover eens, dat het brede gebrek aan urgentiegevoel in de samenleving, ook binnen de eigen organisaties, een probleem is voor het welslagen van het beleid. Een van de respondenten noemt een leven lang leren een gekookte kikker: wij laten het probleem onder onze ogen voltrekken zonder in te grijpen, totdat uiteindelijk de volle omvang van het probleem tot ons doordringt en het wellicht te laat is om nog te kunnen bijsturen. Met andere woorden de actoren weten dat het rationeel gezien urgent is om nu proactief te handelen, maar aan de andere kant is het op dit moment niet een onderwerp waar bloed door vloeit. De eerste tekenen van de problematiek die op ons afkomt, zijn echter wel zichtbaar. Zo wijst een van de respondenten erop dat 60% van de mensen in de bijstand te laag geschoold is en wordt het eerdergenoemde lerarentekort van de Haagse Hogeschool genoemd als eerste tekenen van een tekort aan hogeropgeleiden.

Voor de rijksoverheid spelen politieke en maatschappelijke belangen een rol. Politiek omdat wij als rijk land binnen Europa voor het leven lang leren middelmatig presteren. Verbetering van deze prestatie op de Lissabonbenchmark zou een "mooi politiek succes" zijn. Daarnaast is het van belang dat onze economie duurzaam groeit en bijdraagt aan de instandhouding of versterking van de sociale cohesie. Hier tegenover staat dat indien veel volwassenen gaan participeren in door de overheid bekostigde onderwijstrajecten, dit voor de overheid veel extra kosten oplevert. Deze extra kosten kunnen

aanleiding vormen tot politieke discussie gericht op de vraag of de overheid verantwoordelijk is voor de inzetbaarheid van volwassenen op de arbeidsmarkt.

De gemeente Den Haag ziet weinig belang voor zichzelf om deel te nemen aan het project *Leren en werken*. Tussen de grote stadproblematiek is een leven lang leren een thema, dat, zoals een van de respondenten dat verwoordde, weinig sexy is. Het onderwerp leeft onvoldoende bij de kiezers en bovendien zijn de resultaten pas op lange termijn te verwachten. Een andere respondent merkte bovendien op, dat de grote steden niet meer zitten te wachten op het tekenen van convenanten. “De grote steden zijn doodgeknuft. Die zitten niet meer op een minister, staatssecretaris laat staan op een ambtenaar van het ministerie te wachten.”

Voor de onderwijsinstellingen is het project van belang om te kunnen anticiperen op verwachte toekomstige ontwikkelingen. Op de website van het ROC Mondriaan wordt dit als volgt omschreven: “In feite worden we via een prestatiecontract gefaciliteerd om de noodzakelijke ervaring op te doen om toekomstbestendig beroepsonderwijs te bouwen (..) “. Bovendien verwerven de instellingen met de instroom van volwassen studenten een nieuw marktaandeel met daarbij behorende reguliere rijksbekostiging. Voor het ROC Mondriaan kent het project echter ook een risico, omdat het de actor is die namens het netwerk de subsidierelatie met de projectdirectie onderhoudt.

Het belang van de werkgevers en het CWI/SoZa ten slotte is dat het project kant en klare instrumenten biedt om de inzetbaarheid van werkenden en niet-werkenden te verbreden. Vooral voor kleine bedrijven die zelf geen personeelsbeleid hebben, bieden deze instrumenten oplossingen voor bijscholing, doorstroom en uitstroom van personeel. Daar staat tegenover dat indien het beleid zich meer richt op de belangen van de werknemer in plaats van de werkgever, dat dit kan leiden tot hogere looneisen en/of verloop van personeel. De werkgevers wijzen op de ‘free-riding’ problematiek. Er is een gerede kans, dat zij hun werknemers opleiden voor hun ‘concurrent’. Voor het CWI geldt dat het leren-en-werken-beleid aanvankelijk vooral negatieve gevolgen had voor de meting van de prestaties van deze organisatie. Na aanpassing van het beleid en de prestatie-indicatoren heeft het CWI belang bij het beleid *Leren en werken*, omdat hiermee werkzoekenden duurzaam kunnen worden teruggeleid naar de arbeidsmarkt.

Samenvattend kunnen wij stellen, dat het urgentiegevoel binnen het netwerk niet erg hoog is. Dit gecombineerd met het in de vorige paragraaf genoemde vraagstuk van verantwoordelijkheid maakt dat er naast de projectdirectie niet iemand is aan te wijzen die zich probleemeigenaar voelt. Tijdens de interviews kwam hierover ook naar voren dat het voor de projectdirectie lastig was in het Haagse netwerk een netwerktrekker te vinden.

Daar staat echter tegenover dat veel partijen wel belangen hebben bij het project. Een van de respondenten merkte hierover op dat de acties van de projectdirectie wel spoorden met levende lokale ideeën op aanpalende beleidsterreinen. De reacties uit het veld op het eerste plan van aanpak van de projectdirectie *Leren en werken* waren dan ook positiever dan die van het ministerie zelf. Het veld vond dat de voorstellen goed aansloten bij wat er in de praktijk al gebeurde, terwijl het binnen het ministerie de teneur was dat er weinig nieuws gemeld werd.

De projectdirectie, het ROC Mondriaan, de Haagse Hogeschool en de werkgevers zijn de actoren van groot cruciaal belang. De toewijding van de projectdirectie is zeer groot, de toewijding van het ROC, de Haagse Hogeschool en de werkgevers groot.

5.1.5 De interactie binnen het netwerk *Leren en werken*

De interactie binnen het netwerk laat zich verdelen in drie rondes. Op deze rondes gaan wij in hoofdstuk 6 nader in. Het patroon dat zich echter in deze rondes aftekent, is dat de interactie tussen actoren zich steeds meer concentreert tot uitsluitend de actoren belast met de uitvoering. De onderwijsinstellingen en de werkgevers worden in dit verband in de interviews genoemd als de centrale actoren die het meest interacteren, waarbij sommigen de werkgevers nader specificeren tot vooral het MKB en de onderwijsinstellingen tot vooral het ROC. De presentielijsten van de vergaderstukken bevestigen dit beeld dat uit de interviews naar voren komt. Een van de respondenten merkt op dat de interactie tussen organisaties vooral plaats vindt op bestuurlijk en niet op operationeel niveau, wat leidt tot een georkestreerde actie in plaats van één project.

5.2 *Het netwerk Voortijdig schoolverlaten*

5.2.1 *Voortijdig schoolverlaten: de netwerkactoren op een rij*

Voor het terugdringen van het *Voortijdig schoolverlaten* in de Haagse regio werken de diverse actoren reeds geruime tijd samen. Al sinds 1994 is de RMC-regeling van kracht. Waarna vervolgens in 2001 de Regionale Meld en Coördinatiefunctie -wet (RMC-wet) in werking is getreden. Met deze wet heeft het Rijk voor een belangrijk deel het institutionele kader voor de uitvoering van deze RMC-functie bepaald. Allereerst hebben de scholen een meldingsplicht van niet leerplichtige leerlingen die het onderwijs verlaten zonder startkwalificatie. Ten tweede hebben gemeenten de plicht deze leerlingen te registreren en terug te leiden naar onderwijs. De RMC-contactgemeente tenslotte heeft de taak regie te voeren op de samenwerking in de regio gericht op een sluitende aanpak. Vervolgens is in oktober 2005 is de projectdirectie *Voortijdig schoolverlaten* aan de slag gegaan met de intensivering van het beleid gericht op de terugdringing van het voortijdig schoolverlaten onder de titel *Aanval op de uitval*.

Tabel 5-6 Inventarisatie actoren netwerk *Voortijdig schoolverlaten*

Projectdirectie <i>Voortijdig schoolverlaten</i>	Publieke actor
	De projectdirectie <i>Voortijdig schoolverlaten</i> is in oktober 2005 in het leven geroepen en geeft uitvoering aan de <i>aanval op de uitval</i> .
Wethouders RMC regiogemeenten	Publieke actor

	In de Haagse regio participeren negen gemeenten, te weten: Den Haag, Wassenaar, Rijswijk, Leidschendam/Voorburg, Delft, Pijnacker/Nootdorp, Westland, Midden Delfland en Zoetermeer. De gemeente Den Haag fungeert als RMC-contactgemeente voor de regio.
Regiegroep en het ambtelijk overleg	Publieke actor
	De regiegroep RMC bestaat uit de RMC coördinator en de drie coördinatoren van de subregio's (SMC) Den Haag, Delft, Zoetermeer. Het ambtelijk overleg bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende regiogemeenten.
ROC Mondriaan	Hybride actor
	Het regionale opleidingscentrum de Mondriaan onderwijsgroep is de grootste aanbieder van middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie in de regio Haaglanden/Westland. Een groot deel van de doelgroep van het vsv-beleid Haaglanden/Westland volgt onderwijs of heeft dat gevolgd bij Mondriaan.
Voortgezet onderwijs	Hybride actor
	Het voortgezet onderwijs en dan met name het Voorbereidend Middelbaar Beroeps Onderwijs (VMBO) is de "toeleverancier" van deelnemers aan het MBO.
CWI/SoZa	Publieke actor
	Het CWI is het loket waar jongeren terecht kunnen die op zoek zijn naar een baan of die een uitkering willen aanvragen. Voor het verstrekken van uitkeringen werkt het CWI samen met Uitvoeringsinstituut voor Werknemersverzekeringen (UWV) en de gemeentelijke sociale dienst (SoZA).
Jeugdzorginstellingen	Publieke actor
	De instellingen voor jeugdzorg helpen jongeren die problemen hebben 'met volwassen worden' dan wel hun ouders die problemen hebben met opvoeden. Het gaat hierbij vooral om problemen van psychische en sociaal-emotionele aard.

Uit het overzicht blijkt dat het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* uitsluitend publieke en hybride organisaties bestaat, die bekostigd worden met publiek geld. Dit maakt dat het netwerk sterk onder politieke invloed staat. Van dit politieke circuit kun je volgens een van de respondenten hinder ondervinden in de vorm van "hypes, opwinding en kippendrift". Daarom is het belangrijk, volgens deze zelfde respondent, een modus te vinden om het netwerk te onttrekken aan deze politieke invloed.

Alle geïnterviewden zijn van mening dat alle relevante actoren bij het netwerk betrokken zijn. Een aantal actoren vindt het wenselijk in het kader van het *Leren en werken* beleid in de toekomst ook het bedrijfsleven meer in het netwerk te betrekken.

5.2.2 Voortijdig schoolverlaten: cruciaal belang van de actoren voor het netwerk

We beginnen deze paragraaf met een overzicht van de bronnen waar de verschillende actoren over beschikken.

Tabel 5-7 Bronnen actoren netwerk *Voortijdig schoolverlaten*

Actor	Bron	Soort bron
Projectdirectie Voortijdig schoolverlaten	Vertegenwoordigt de rijksoverheid	Legitimiteit
	Projectsubsidie	Financieel
	Informatie over beleidsontwikkelingen in het ministerie en ontwikkelingen in andere regio's	Kennis
	Het faciliteren van het netwerk	Productie
	Afsluiten convenant namens rijksoverheid	Competentie
Wethouders RMC regiogemeenten	Vertegenwoordigt de lokale overheid	Legitimiteit
	Aanvullende subsidiering	Financieel
	Leerplicht/RMC administratie	Kennis
	Inzet personeel voor beleidontwikkeling en -uitvoering	Productie
	Beleidsbepaling op thema onderwijs en arbeid	Competentie
Regiegroep en het ambtelijk overleg	Beleidsontwikkend vermogen	Kennis
	Regisseur van het regionale netwerk en aansturing gemeentelijk case-management	Productie
ROC Mondriaan	Gegevens ten behoeve van de gemeentelijke registratie Praktijkkennis van de problematiek	Kennis
	Onderwijsinfrastructuur voor de Mbo-doelgroep	Productie
Voortgezet onderwijs	Kennis en informatie over de doelgroep	Kennis
	Onderwijsinfrastructuur.	Productie
CWI/SoZa	Gegevens ten behoeve van de gemeentelijke registratie	Kennis
	Toegang tot de werkzoekende doelgroep	Productie
Jeugdzorginstellingen	Aanvullend ondersteunend aanbod voor doelgroep	Productie

Net als bij het netwerk *Leren en werken* brengen wij met de onderstaande tabel het cruciaal belang van de verschillende actoren voor het bereiken van de doelstellingen van het netwerk in beeld. In de eerste kolom staan de bronnen waarover deze actoren beschikken. In de tweede kolom staat het belang dat door de netwerkactoren aan deze bronnen wordt gehecht en in de derde kolom de mate waarin deze bronnen vervangen kunnen worden door bijvoorbeeld bronnen van andere actoren te betrekken.

Na de tabel volgt een uitgebreide beschrijving.

Tabel 5-8 Cruciaal belang van de actoren voor het netwerk *Voortijdig schoolverlaten*

Voortijdig schoolverlaten					
Actor	Bron	Belang	Vervangbaar	Afhankelijkheid	Cruciaal belang
Projectdirectie Voortijdig schoolverlaten	Legitimiteit	Zeer hoog	nee	Zeer hoog	++
	Financieel				
	Kennis				
	Productie				
	Competentie				
Wethouders van de RMC- Regiogemeenten	Legitimiteit	Zeer hoog	nee	Zeer hoog	++
	Financieel				
	Kennis				
	Productie				
	Competentie				
Regiegroep en het ambtelijk overleg	Kennis	Hoog	ja	Gering	-
	Productie				
ROC Mondriaan	Kennis	Zeer hoog	nee	Zeer hoog	++
	Productie				
Voortgezet onderwijs	Kennis	Zeer hoog	nee	Hoog	++
	Productie				
CWI & SoZa	Kennis	Hoog	nee	Hoog	+
	Productie				
Jeugdzorginstellingen	Productie	Hoog	nee	Hoog	+

++: zeer groot , +: groot , □: neutraal, - gering, -- zeer gering

Actoren van groot cruciaal belang zijn de projectdirectie, de gemeentelijke bestuurders, het ROC Mondriaan en het voortgezet onderwijs.

De projectdirectie is in de eerste plaats van belang vanwege zijn legitimiteit. Net als voor *Leren en werken* geldt, is het voor publiek en hybride actoren belangrijk een passend antwoord te kunnen bieden op vragen uit de samenleving. Daarnaast is de projectdirectie van belang vanwege de subsidiegelden maar ook vanwege haar vermogen om daar waar nodig de wet- en regelgeving van onderwijs en de aanpalende beleidsterreinen aan te passen.

De wethouders van de regiogemeenten beschikken met de regierol over een belangrijke bron. Deze rol wordt de gemeente expliciet toebedeeld door de projectdirectie. Tevens geven de respondenten aan een regierol van de gemeente te verwachten. Deze rol moet dan worden ingevuld als “dienend leiderschap”. Het besluit van de rijksoverheid om via het nieuwe convenant het ROC Mondriaan rechtstreeks te subsidiëren in plaats van via de gemeente, heeft de bron financiën van de gemeente in de loop van het proces van minder groot belang gemaakt. Ten slotte is ook de registratiefunctie een belangrijke bron van de gemeente.

Een belangrijke bron van het onderwijs is een onderwijsaanbod dat ingericht is op het voorkomen van uitval. Een goed begeleide overdracht van het middelbare naar het beroepsonderwijs maakt daar deel van uit. Een van de respondenten formuleerde het als volgt: “het voorkomen van *voortijdig schoolverlaten* moet in alle lagen van de bedrijfsvoering terug te vinden zijn”. De preventie in het MBO is van groter belang dan in het voortgezet onderwijs omdat in het MBO anders dan in het voortgezet onderwijs het voortijdig schoolverlaten niet altijd kan worden teruggedrongen door gebruik te maken van de handhaving van de leer- of kwalificatieplicht.

De instellingen voor de jeugdzorg en het CWI/SoZa zijn vooral van belang op uitvoerend niveau voor individuele casussen. Voor de jeugdzorginstellingen geldt dat op basis van de aard van de problematiek gerichte hulp wordt ingeroepen. Hierbij kan het gaan om woonproblemen, schuldhulpverlening, begeleiding van tienermoeders, verslavingsproblematiek, sociaal emotionele problemen, psychische problemen, criminaliteit enzovoorts.

Het bovenstaande overzicht maakt duidelijk dat de bronnen van de actoren in het netwerk allemaal van groot belang zijn. Bovendien zijn deze bronnen niet gemakkelijk vervangbaar mede omdat het netwerk bestaat uit uitsluitend publieke actoren met een “monopoliepositie” voor de diensten die zij leveren. Dit maakt dat alle actoren in het netwerk, met uitzondering van de eenvoudig te vervangen regie- en ambtelijk overleggroep, van cruciaal tot groot cruciaal belang zijn en dat daarmee de onderlinge afhankelijkheid groot is. De actoren die van groot cruciaal belang zijn, zijn de projectdirectie, de wethouders van de regiogemeenten, het ROC Mondriaan en het voortgezet onderwijs. In de uitvoeringsbrief schooluitval van 30 november 2007 worden deze eerste drie actoren door de projectdirectie eveneens aangewezen als de beoogde kernspelers in het netwerk rond *Voortijdig schoolverlaten* in de regio.

5.2.3 Voortijdig schoolverlaten: percepties van actoren

Tabel 5-9 Percepties van de actoren in het netwerk *Voortijdig schoolverlaten*

	Aard van het probleem	Focus	Oorzaak van het probleem	Oplossings-richting
Projectdirectie VSV	De kenniseconomie vraagt om hoger opgeleiden daarom leidt schooluitval tot maatschappelijke (sociaal en economisch) maar ook individuele schade. Aantallen vsv-ers moeten drastisch omlaag.	maatschappelijk	kwaliteit van het onderwijs sociaal-economische achterstandsituaties.	Preventief
Wethouders van de RMC- Regiogemeenten	wettelijke uitvoeringstaak ↓ onderdeel van het bredere maatschappelijke probleem van uitval van jongeren.	maatschappelijk	kwaliteit van het onderwijs sociaal-economische achterstandsituaties.	Preventief & curatief
Regiegroep en het ambtelijk overleg	De kenniseconomie vraagt om hoger opgeleiden.	maatschappelijk	kwaliteit van het onderwijs sociaal-economische achterstandsituaties.	Preventief & curatief
ROC Mondriaan	Veranderingen in en ambities van de samenleving maken dat er steeds hogere eisen aan mensen gesteld worden. Mogelijkheden tot participatie voor de jongere worden beperkt.	pedagogisch	veranderde maatschappelijke perceptie	Preventief
Voortgezet onderwijs	Veranderingen in en ambities van de samenleving maken dat er steeds hogere eisen aan mensen gesteld worden. Mogelijkheden tot participatie voor de jongere worden beperkt.	pedagogisch	veranderde maatschappelijke perceptie	Preventief
CWI & SoZa	Schooluitval is een probleem omdat dit het beroep op uitkeringen doet toenemen.	maatschappelijk	de kwaliteit van het onderwijs en sociaal-economische achterstandsituaties	Preventief & curatief
Jeugdzorginstellingen	Sociaal emotionele problematiek van de jongere.	Pedagogisch	hogere eisen van samenleving meer prikkels vanuit samenleving	Preventief

De percepties van de verschillende actoren overziend, kunnen wij een dichotomie ontwaren van de benadering van voortijdig schoolverlaten als een maatschappelijk probleem tegenover de benadering van voortijdig schoolverlaten als pedagogisch probleem. De projectdirectie en de wethouders van de regiogemeenten zien voortijdig schoolverlaten in de eerste plaats als een probleem voor de maatschappij. Ongekwalficeerde jongeren vormen een probleem voor de ontwikkeling van onze economie en de instandhouding of verbetering van de sociale cohesie. Oorzaken van de uitval worden gezocht in de kwaliteit van het onderwijs en de sociaaleconomische omstandigheden waarin kinderen opgroeien. Met de juiste aanpak moet het mogelijk zijn meer jongeren gekwalficeerd de arbeidsmarkt te laten betreden, terwijl met deze aanpak gelijktijdig het bredere probleem van maatschappelijke uitval van jongeren wordt aangepakt. Vooral voor de gemeente heeft dit aanpakken van de maatschappelijke uitval van jongeren hoge prioriteit, omdat de stad geconfronteerd wordt met overlast veroorzaakt door jongeren. Een van de respondenten sprak in dit verband over de hoge annoyancefactor in de publieke ruimte van voortijdig schoolverlaten, waardoor dit onderwerp hoog op de politieke agenda staat.

Daartegenover staat de perceptie van de uitvoerende actoren die het probleem van voortijdig schoolverlaten zien als een probleem van de veranderingen en ontwikkelambities in onze samenleving. De samenleving stelt hogere eisen, waardoor groepen in de samenleving die vroeger geen probleem vormden, dat nu plotseling wel zijn. Sommige actoren zijn van mening dat het wellicht de hogere eisen zelf zijn die de oorzaak vormen voor het probleemgedrag bij groepen jongeren. Deze uitvoerende actoren bezien het probleem primair vanuit het perspectief van het individu.

Wat verder opvalt, is dat de meeste actoren vooral willen inzetten op preventief beleid. In de factsheet van februari 2007 noemt de projectdirectie dit "de kraan dichtdraaien". (ministerie van OCW, 2007) Echter, de gemeente Den Haag met het CWI/SoZa en de regie- en ambtelijk overleggroep hebben de perceptie dat het probleem zowel preventief als curatief aangepakt moet worden. Een beeld dat waarschijnlijk zijn oorsprong vindt in de wens van de gemeente Den Haag om met voortijdig schoolverlaten een breder maatschappelijk probleem aan te pakken.

Samenvattend kunnen wij stellen dat binnen het netwerk bij de beleidsmakers de focus vooral ligt op voortijdig schoolverlaten als maatschappelijk probleem en bij de uitvoerders op voortijdig schoolverlaten als pedagogisch probleem. Daarnaast is er een verschil van inzicht of het beleid eenzijdig gericht dient te zijn op preventie of dat een gelijktijdige inzet op preventief en curatief beleid gewenst is.

5.2.4 Voortijdig schoolverlaten: toewijding van actoren aan het netwerk

Net als bij het netwerk *Leren en werken* hebben wij het urgentiegevoel en de perceptie van de belangen van de verschillende actoren op een rij gezet om zodoende de toewijding van deze actoren in beeld te brengen.

Tabel 5-10 Toewijding aan het netwerk van de actoren *Voortijdig schoolverlaten*

Actor		Urgentie en belang		Toewijding
Projectdirectie Voortijdig schoolverlaten	Urgentie	Voortijdig schoolverlaten staat hoog op de politieke agenda. Het is een van de tien prioriteiten van het huidige kabinet omdat vsv in meerdere opzichten een probleem is voor de samenleving	++	++
	Belang	+ Terugdringen van voortijdig schoolverlaten levert de samenleving winst op, in sociaal en economisch opzicht en het is bovendien ook van belang voor het individu.	++	
Wethouders van de RMC-Regiogemeenten	Urgentie	Voor medio 2007 was het urgentiegevoel laag. Na de beëindiging van de eerste convenantperiode is het urgentiegevoel toegenomen.	□ ↓ +	□ ↓ +
	Belang	+ Met het terugdringen van schooluitval wordt de bredere problematiek van maatschappelijke uitval van jongeren aangepakt. Dit onderwerp heeft voor burgers hoge prioriteit. – Politiek afbreukrisico voor de contactgemeente	□ ↓ +	
Regiegroep en het ambtelijk overleg	Urgentie	De urgentie is hoog vanwege de maatschappelijke problematiek, maar ook omdat de gemeente zich gecommitteerd heeft aan (te) ambitieuze prestatiedoelstellingen.	++	++
	Belang	+ Voorkomen van terugbetalen van subsidiegelden + Continuering en/of versterking van beleid	++	
ROC Mondriaan	Urgentie	De urgentie is groot. Volwaardige participatie in de maatschappij van de student is immers de doelstelling van onderwijs. Maar vsv heeft altijd bestaan.	++	++
	Belang	+ Terugdringen van voortijdig schoolverlaten draagt bij aan het realiseren van de missie en doelstellingen. + Terugdringen van voortijdig schoolverlaten leidt tot meer studenten. + Subsidiemiddelen als extra prikkel – Er wordt een moeilijke doelgroep binnen gehaald – Het bieden van kansen aan risicoleerlingen kan leiden tot negatieve consequenties voor prestatiecijfers en financiering.	++	
Voortgezet onderwijs	Urgentie	Onderwijs heeft tot doel voor te bereiden op volwaardige maatschappelijke participatie daarom is vsv een urgent probleem.	++	+

	Belang	Indien een school veel uitval heeft leidt dit negatieve beeldvorming.	□	
CWI & SoZa	Urgentie	Urgentie van het probleem is afhankelijk van het economisch tij. Indien de arbeidsmarkt krap is, is toeleiding tot arbeidsmarkt geen probleem.	□	□
	Belang	– Voortijdig schoolverlaters die teruggeleid worden naar onderwijs in plaats van toeleiden naar werk doen langer een beroep op de uitkering.	-	
Jeugdzorginstellingen	Urgentie	Het terugdringen van voortijdig schoolverlaten is geen doel op zich, maar een interventiemiddel in een breed pakket van maatregelen gericht op het verbeteren van het ontwikkelperspectief van een jongere.	□	□
	Belang	+ Het volgen van onderwijs is een beschermende factor voor volwassen wordende jongeren in het heden en voor later – Deelname in het netwerk <i>Voortijdig schoolverlaten</i> ook voor casussen waar terugleiden naar school vanuit zorgperspectief wellicht niet de beste oplossing is.	□	

++: zeer groot , +: groot , □: neutraal, - gering, -- zeer gering

De toewijding van de projectdirectie , de regie- en ambtelijke overleggroep en het ROC is zeer groot. Alle drie de actoren hebben een sterk urgentiegevoel en hebben in termen van baten belang bij het *Voortijdig schoolverlaten*-beleid. Voor het ROC Mondriaan geldt echter dat zij ook belang heeft bij het *Voortijdig schoolverlaten*-beleid in termen van kosten. Het binnenhalen van risicoleerlingen heeft gevolgen voor de sfeer en het imago van de school. Als punt van zorg werd door een van de respondenten genoemd, dat met het binnenhalen van “het tuig van de richel” de sfeer kan veranderen van vakschool naar vergaarbak. Daar komt bij dat het bieden van kansen aan risicoleerlingen, voor het ROC het risico oplevert op hogere uitvalcijfers met alle gevolgen van dien voor de prestatiecijfers en het imago. Dat wordt als zorgelijk ervaren, want het imago van het MBO is al niet best door eenzijdige media-aandacht. Dat bijvoorbeeld de uitval in het HBO en Universitair onderwijs vergelijkbaar is met de uitval in het MBO, is een feit dat in de beeldvorming bij het publiek onderbelicht blijft.

De toewijding van de wethouders van de regiogemeenten is in beweging. Aanvankelijk was dit urgentiegevoel laag. Ontwikkelingen in het proces hebben dit urgentiegevoel doen toenemen. Op de ontwikkelingen die deze beweging in gang hebben gezet, zullen wij in het volgende hoofdstuk nader ingaan.

De toewijding van het voortgezet onderwijs is groot. Echter, de schooluitval in het voortgezet onderwijs kan met de handhaving van de leerplichtwet effectief worden teruggedrongen. Hierdoor

vindt de meeste schooluitval niet tijdens, maar na afronding van het voortgezet onderwijs plaats. Dit maakt dat het belang van het voortgezet onderwijs minder groot is dan dat van het ROC.

Het CWI en de jeugdzorginstellingen tenslotte zijn slechts voor individuele gevallen op uitvoerend niveau bij het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* betrokken. In sommige gevallen is het *Voortijdig schoolverlaten*-beleid ondersteunend aan hun primaire taak, maar het komt ook voor dat de belangen van de primaire taak tegenstrijdig zijn met het *Voortijdig schoolverlaten*-beleid.

Dit brengt ons tot de conclusie dat de projectdirectie en het ROC Mondriaan van groot cruciaal belang zijn voor het netwerk, maar ook een zeer grote toewijding hebben. De wethouders van de regiogemeenten daarentegen zijn ook van groot cruciaal belang. Hun toewijding was aanvankelijk neutraal en beweegt nu naar groot. Dit betekent dat binnen het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* met name de wethouders van de regiogemeenten de zwakke schakel zijn.

5.2.5 De interactie binnen het netwerk *Voortijdig schoolverlaten*

Binnen het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* is de interactie tussen bestuurders, beleidsmakers van de gemeenten en de uitvoerders van de verschillende organisaties en instellingen gescheiden. De bestuurders hadden aanvankelijk weinig tot geen contact met elkaar aangaande voortijdig schoolverlaten. Besluitvorming vond plaats via collegebesluiten. In de laatste fase van de bestudeerde periode hebben de bestuurders echter meer contact rondom het thema *Voortijdig schoolverlaten*. De gemeentelijke beleidsambtenaren hebben veelvuldig contact met enerzijds de collega's van de regiogemeenten en anderzijds met de collega's binnen de eigen gemeente van leerplicht, het *Voortijdig schoolverlaten* casemanagement en met het CWI/sociale zaken. De uitvoerders hebben geen *Voortijdig schoolverlaten* overleg, maar stemmen de werkzaamheden af via bilateraal overleg of in incidentele overlegstructuren. Een van de respondenten zegt hierover: "Er zijn heel veel overleggen, telkens geïnitieerd door een andere partner en telkens vanuit een andere doelstelling of perspectief, maar iedere keer zitten ongeveer dezelfde actoren rond de tafel. Je komt telkens in hetzelfde kringetje terug." ROC Mondriaan is in de beleving van de respondenten hierbij de centrale actor, die contacten onderhoudt met de veelheid van scholen voor voortgezet onderwijs en de diverse jeugdhulpverleningsinstellingen. Op beleidsniveau onderhoudt het Mondriaan daarnaast in het kader van de registratie incidentele contacten met diverse gemeenten. Wij kunnen dus stellen dat op beleidsniveau de gemeente onder andere vanuit de rol van subsidieverstrekker een centrale actor is en dat het ROC Mondriaan in de uitvoering een centrale actor is.

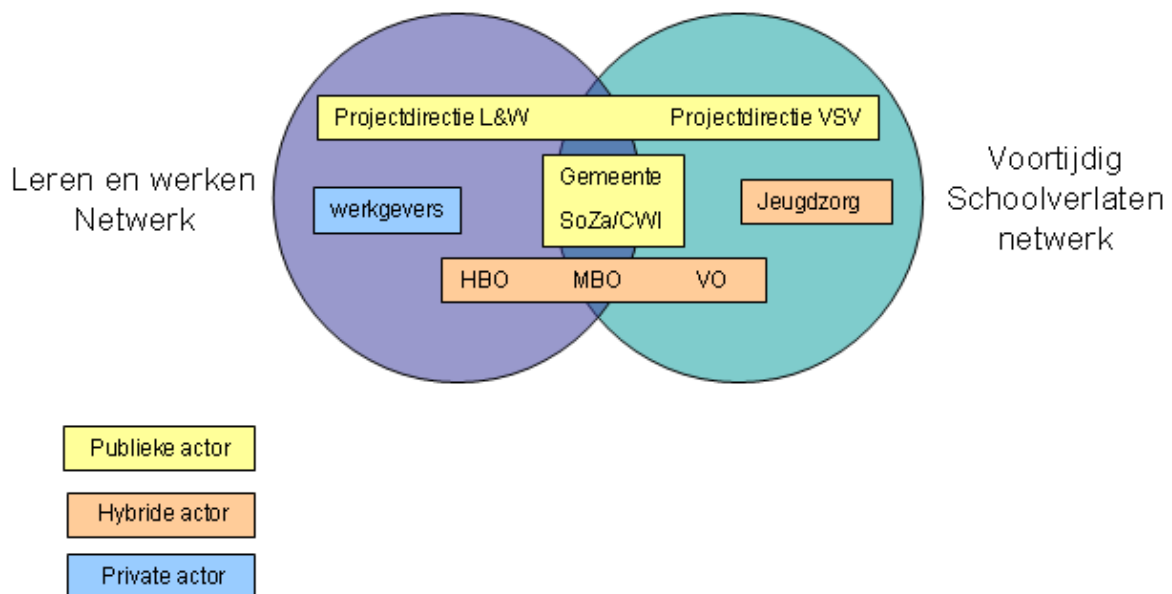
5.3 De netwerken vergeleken

5.3.1 De samenstelling van de netwerken vergeleken

De netwerken *Leren en werken* en *Voortijdig schoolverlaten* zijn qua aantal actoren vergelijkbaar. Bij verdere vergelijking valt op dat de publieke actoren Rijk, gemeente en het CWI/SoZa deel uit maken van beide netwerken. Het Rijk laat zich echter in de twee netwerken door verschillende projectdirecties vertegenwoordigen. Vervolgens participeren in beide netwerken onderwijsinstellingen.

Deze instellingen zijn hybride van aard. Voor *Leren en werken* zijn dit het ROC Mondriaan en de Haagse Hogeschool. Voor *Voortijdig schoolverlaten* zijn dit het ROC Mondriaan en de instellingen voor voortgezet onderwijs. Eveneens hybride actoren zijn de instellingen voor jeugdzorg die deelnemen in het netwerk *Voortijdig schoolverlaten*. De enige private actor zijn de werkgevers die participeren in het netwerk *Leren en werken*.

In figuur 5-1 is bovenstaande in schema gezet. Uit dit schema blijkt dat de netwerken elkaar deels overlappen en dat er institutionele verbindingen zijn tussen de actoren uit de twee netwerken. Zo vertegenwoordigen de projectdirecties beiden het Rijk, is er een samenwerkingsrelatie tussen het CWI en de gemeente, en zijn het VO, MBO en HBO partners in de onderwijsketen.



Figuur 5-1 Actoren van de netwerken *Leren en werken* en *Voortijdig schoolverlaten* in schema

Voor het *Voortijdig schoolverlaten* netwerk werd door respondenten opgemerkt, dat uitbreiding van dit netwerk met de werkgevers in de toekomst wenselijk is. Hierdoor zou deze actor eveneens onderdeel kunnen gaan uitmaken van beide netwerken. Voor *Leren en werken* worden de werknemers door vrijwel alle respondenten genoemd als ontbrekende actor in het netwerk.

5.3.2 De percepties in de netwerken vergeleken

Binnen het netwerk *Leren en werken* hebben de actoren verschillende beelden voor ogen, zowel voor de aard van het probleem als voor de oplossingsrichting. De verschillende percepties van de aard van het probleem zijn: de transitie tot kenniseconomie, de employability van de werknemer en de afstemming van de vraag en het aanbod op de huidige arbeidsmarkt. De opdracht voor het netwerk *Leren en werken* is voor de sommigen de transitie tot kenniseconomie op lange termijn waarbij het

onderwijs als motor moet dienen. Anderen zijn van mening dat het de opdracht stap voor stap toe te groeien naar de gewenste kenniseconomie waarbij de economie de motor is. De percepties binnen het netwerk *Leren en werken* zijn dus zowel qua de aard van het probleem als de oplossingsrichting heterogeen.

Binnen het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* hebben de actoren eveneens verschillende beelden over de aard van het probleem. De actoren op beleidsniveau zien het voortijdig schoolverlaten vooral als een maatschappelijk probleem met ongewenste effecten voor het economische en sociale functioneren van onze samenleving; de uitvoerende actoren stellen het individu meer centraal. Vanuit dit pedagogische perspectief ligt de focus op de gewenste individuele ontwikkeling in plaats van op de gewenste maatschappelijke ontwikkeling. De oorzaak van het voortijdig schoolverlaten ligt volgens sommige actoren in de kwaliteit van het onderwijs en de sociaaleconomische achterstandsituaties, terwijl anderen van mening zijn dat de oorzaak gelegen is in verandering van perceptie door veranderingen in de samenleving en de ambities van de samenleving. Een groep jongeren die in het verleden geen probleem voor de samenleving vormde, wordt nu bestempeld als ongekwalificeerd. Daar staat echter tegenover, dat een ieder binnen het netwerk van mening is dat het probleem aangepakt moet worden daarbij in het midden latend of dit vanuit maatschappelijk of pedagogisch perspectief gewenst is. De aanpak daarbij - gericht op de onderliggende problematiek met een sluitende aanpak en intensieve begeleiding - is een aanpak die breed gedragen wordt in het netwerk. Wel bestaat er verschil van mening over of de middelen uitsluitend ingezet moeten worden voor preventie of ook voor curatieve interventies. Vooral de gemeente Den Haag hecht aan de inzet van middelen voor curatief optreden. De percepties binnen het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* zijn voor de aard van het probleem heterogeen, maar voor de oplossingsrichting in hoge mate homogeen. Dit levert het volgende overzicht op:

Tabel 5-11 De percepties in de netwerken vergeleken

Percepties in het netwerk	Aard van het probleem	Oplossingsrichting
<i>Leren en werken</i>	Heterogeen	Heterogeen
<i>Voortijdig schoolverlaten</i>	Heterogeen	Homogeen

5.3.3 De afhankelijkheidsrelaties in de netwerken vergeleken

In beide netwerken is de onderlinge afhankelijkheid groot. Een verklaring hiervoor is dat de meeste actoren publieke of hybride actoren zijn die een monopoliepositie hebben binnen hun taakveld. De projectdirecties en het ROC Mondriaan zijn in beide netwerken van groot cruciaal belang. Daarnaast zijn de gemeente Den Haag en het CWI/SoZa in beide netwerken van belang. Voor de overige partijen geldt dat zij slechts van belang zijn voor het netwerk waarin zij participeren. In tabel 5-12 zijn de afhankelijkheidsrelaties van de twee netwerken naast elkaar gezet. L&W staat voor *Leren en werken*; VSV voor *Voortijdig schoolverlaten*.

Tabel 5-12 De afhankelijkheden in de netwerken vergeleken

	I&w	vsv
Projectdirectie I&w	++	
Projectdirectie vsv		++
Gemeente Den Haag	+	++
Regie- Ambtelijk overleggroep	nvt	-
ROC Mondriaan	++	++
HBO Haagse Hogeschool	++	nvt
Voortgezet onderwijs	nvt	++
Werkgevers	++	nvt
Kamer van Koophandel	++	nvt
CWI/SoZa	+	+
Jeugdzorginstellingen	nvt	+

++: zeer groot , +: groot , =: neutraal, - gering, -- zeer gering,nvt: niet van toepassing

5.3.4 De toewijding in de netwerken vergeleken

Als wij de toewijding in de netwerken vergelijken, dan blijkt dat de toewijding in het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* groter is dan de toewijding in het netwerk *Leren en werken*. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de toenemende toewijding van de gemeente in het netwerk *Voortijdig schoolverlaten*. In tabel 5-13 is de toewijding van de actoren in de beide netwerken naast elkaar gezet.

Tabel 5-13 De toewijding in de netwerken vergeleken

	I&w	vsv
Projectdirectie I&w	++	
Projectdirectie vsv		++
Gemeente Den Haag	□	□ → +
Regie- Ambtelijk overleggroep	nvt	++
ROC Mondriaan	+	++
HBO Haagse Hogeschool	+	nvt
Voortgezet onderwijs	nvt	+
Werkgevers	+	nvt
Kamer van Koophandel	+	nvt
CWI/SoZa	+	□
Jeugdzorginstellingen	nvt	□

++: zeer groot , +: groot , =: neutraal, -: gering, --: zeer gering,nvt:niet van toepassing

5.3.5 De posities in de netwerken vergeleken: afhankelijkheden en toewijding

Als wij per netwerk het belang van de actoren voor het netwerk in relatie brengen met hun toewijding aan datzelfde netwerk. Dan zien wij dat in het netwerk *Leren en werken* de toewijding over het

algemeen laag is en dat met name de toewijding van de gemeente laag is in verhouding tot het belang voor het netwerk.

Voor het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* was aanvankelijk in verhouding tot het belang voor het netwerk de toewijding van de gemeente Den Haag laag. Echter, deze toewijding is gaande het proces toegenomen. Daarnaast was er gedurende de gehele periode gemeentelijke betrokkenheid bij het netwerk op ambtelijk niveau. Tabel 5-14 geeft een overzicht van de posities van de actoren in beide netwerken.

Tabel 5-14 Posities in de netwerken

<i>Leren en werken</i>	Cruciaal belang	Toewijding	<i>Voortijdig schoolverlaten</i>	Cruciaal belang	Toewijding
Projectdirectie	++	++	Projectdirectie	++	++
Gemeente Den Haag	+	□	Gemeente Den Haag	++	□ → +
Regie- Ambtelijk overleggroep	nvt	nvt	Regie- Ambtelijk overleggroep	-	++
ROC Mondriaan	++	+	ROC Mondriaan	++	++
HBO Haagse Hogeschool	++	+	HBO Haagse Hogeschool	Nvt	nvt
Voortgezet onderwijs	nvt	nvt	Voortgezet onderwijs	++	+
Werkgevers	++	+	Werkgevers	Nvt	nvt
Kamer van Koophandel	++	+	Kamer van Koophandel	nvt	nvt
CWI/SoZa	+	+	CWI/SoZa	+	□
Jeugdzorginstellingen	nvt	nvt	Jeugdzorginstellingen	+	□

++: zeer groot , +: groot , □: neutraal, - gering, -- zeer gering, nvt: niet van toepassing

5.3.6 De interactie in de netwerken vergeleken

Als wij de interactie in beide netwerken vergelijken, zien wij dat in het netwerk *Leren en werken* steeds minder actoren betrokken zijn bij het realiseren van de doelstelling. Bij het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* daarentegen is een trend waarneembaar, dat meer actoren betrokken zijn bij het realiseren van de doelstelling en dat de interactie tussen actoren toeneemt. In beide netwerken is het ROC Mondriaan een centrale actor. Respondenten spreken over Mondriaan als de “spin in het web”, of “Mondriaan is in alle stuurgroepen vertegenwoordigd, is bij alles betrokken en werkt dan met die en dan met die samen”, maar er zijn ook respondenten die van mening zijn dat het ROC Mondriaan een te dominante positie inneemt. Voor het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* valt op dat het ROC Mondriaan is betrokken in een wirwar van incidentele overleggen. Wat een van de respondenten deed verzuchten “Als je het beleidsveld instapt is het allemaal abacadabra. Ik heb een jaar nodig gehad om me in te werken.”

5.3.7 Verwachte procesgang binnen de netwerken L&W en VSV

Op basis van de bovenstaande analyse en gebruikmakend van het continuüm van Rhodes komen wij tot de conclusie dat het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* meer kenmerken vertoont van een *tightly integrated network*, dan het netwerk *Leren en werken*. Allereerst geldt namelijk voor het *Voortijdig schoolverlaten*, dat in tegenstelling tot voor *Leren en werken*, zowel de gemeente als de onderwijsinstellingen bij wet verantwoordelijkheden opgedragen hebben gekregen. Bovendien is het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten een onderwerp dat rechtstreeks verband houdt met de opdracht van de rijksoverheid aan onderwijsinstellingen, namelijk het voorbereiden van de studenten op maatschappelijke participatie. Als gevolg hiervan zijn in het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* meer verticale afhankelijkheden dan in het netwerk *Leren en werken*. De tweede oorzaak is, dat voor het netwerk *Leren en werken* economische belangen van met name de werkgevers een belangrijke rol spelen binnen het netwerk. Weer teruggrijpend naar de theorie van Rhodes, zoals beschreven in paragraaf 3.2.1, zou dit betekenen dat het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* een hechter netwerk is, omdat de netwerkdeelnemers door meer belangen verbonden worden. Deze hechtheid van het netwerk zouden we dan in onze analyse moeten terugvinden in een hogere toewijding van de actoren, meer overeenstemming van percepties en meer stabiliteit van het netwerk. Onze empirische bevindingen ondersteunen deze theorie. In de eerste plaats is de toewijding van de actoren in brede zin en de toewijding van de cruciale actoren binnen het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* groter dan die van *Leren en werken*. In het netwerk *Leren en werken* is deze toewijding bovendien in veel gevallen vooral gebaseerd op de belangen van de actor in termen van kosten en baten. Terwijl de toewijding in het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* in veel gevallen gebaseerd is op een groot urgentiegevoel in combinatie met belangen in termen van kosten en baten.

Ten tweede zijn de percepties binnen het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* slechts voor de aard van het probleem heterogeen, terwijl de percepties binnen het netwerk *Leren en werken* zowel voor de aard van het probleem als de oplossingsrichting heterogeen zijn.

Ten derde is de toe- en uitreding van actoren in het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* gering en neemt de interactie binnen het netwerk toe, terwijl in het netwerk *Leren en werken* de toe- en uitreding van actoren groter is en er een trend van afnemende interactie tussen de netwerkpartners zichtbaar is.

Met deze analyse van het netwerk als startpunt, verwachten wij dat de uitkomst van onze vergelijking van beide netwerken zal zijn, dat het proces binnen het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* meer gekenmerkt zal worden door strategieën gericht op samenwerking dan het proces binnen het netwerk *Leren en werken*. Vervolgens verwachten wij, dat het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* meer positieve opbrengsten zal opleveren en dat er meer consensus zal zijn over de waardering van deze opbrengsten.

6 De processen van besluitvorming binnen de netwerken

Leren en werken en Voortijdig schoolverlaten

Introductie

In het vorige hoofdstuk hebben wij de netwerken rond Leren en werken en Voortijdig schoolverlaten beschreven. In dit hoofdstuk gaan wij in op het proces van besluitvorming in deze netwerken. Hiertoe zetten wij eerst op een rij in welke arena's de beschreven actoren zich manifesteren. Hierna verdelen wij aan de hand van cruciale beslissingen, zoals verandering van de inhoud of de samenstelling van de arena, het proces in rondes. Vervolgens kijken wij naar de opbrengsten die deze rondes opgeleverd hebben en de waardering voor deze opbrengsten door de actoren. In de daarop volgende stap analyseren wij per ronde in hoeverre de strategieën die de actoren gekozen hebben op basis van hun perceptie, hebben bijgedragen aan deze opbrengsten. Tot slot vergelijken wij in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk de besluitvormingsprocessen van beide netwerken met elkaar.

6.1 Leren en werken

6.1.1 Het netwerk *Leren en werken*: de context

Het project *Leren en werken* is een initiatief van de ministeries van OCW en SZW in het kader van de Lissabondoelstelling ten behoeve van een hoger opgeleide beroepsbevolking. Het project heeft tot doel de betrokken partijen in de regio te stimuleren en te ondersteunen om een leven lang leren mogelijk te maken. (ministeries van OCW en SZW, 2008) De accounthouders² van de projectdirectie hebben de taak regionale netwerken te vormen en met deze netwerken intentieverklaringen af te sluiten. In deze intentieverklaringen zijn prestatiedoelstellingen opgenomen over het aantal te realiseren de duale trajecten, leerwerkloketten en EVC-trajecten. De duale trajecten zijn trajecten gericht op het behalen van een kwalificatie waarbij werken en leren worden gecombineerd. Het leerwerkloket is een voorziening gericht op het adviseren van werkenden en werkzoekenden over hun loopbaan en scholingsmogelijkheden. De EVC-trajecten tenslotte zijn trajecten waarbij werkenden een kwalificatie kunnen behalen door het "Erkennen van Verworven Competenties". Deze competenties kunnen in werk of vrije tijd verworven zijn.

6.1.2 Fragmentatie van besluitvorming: betrokken arena's bij *Leren en werken*

Binnen het netwerk *Leren en werken* onderscheiden wij vier arena's. Deze arena's zijn hieronder in een tabel gezet, waarna een beschrijving per arena volgt.

² In dit onderzoek zullen wij geen onderscheid maken tussen 'accounthouder' en 'projectdirectie', maar spreken over de actor 'projectdirectie *Leren en werken*'.

Tabel 6-1 Inventarisatie arena's *Leren en werken*

Arena's	Actoren	Doel
L&w - Haagse regio	Onderwijs (mbo en hbo), Werkgeversorganisaties (MKB en VNO-NCW), en de werkgever Siemens, CWI, gemeente Den Haag (dienst SZW en OCW), Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid, Kamer van Koophandel, OASE, projectdirectie	Implementatie beleid leven lang leren door middel van: duale trajecten; EVC-loket; en een duurzame samenwerkingsinfrastructuur in de regio.
L&w-Rijk	Projectdirectie en de ministeries van OCW en SZW	Realisatie Lissabondoelstelling voor het thema Leven Lang Leren
RPA	Wethouders SZW uit de gemeenten Den Haag, Rijswijk, Delft, Leidschendam-Voorburg, Nootdorp-Pijnacker, Wassenaar, Westland en Zoetermeer, CWI, UWV, werkgeversorganisatie, FNV, Onderwijs (VO- mbo-hbo)	Bestuurlijk platform voor afstemming aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt. Subsidietoekener namens de provincie Zuid Holland voor projecten gericht op deze afstemming.
OASE	Gemeente Den Haag-dienst SZW, ROC Mondriaan, CWI	Inventarisatie van activiteiten gericht op onderwijs-arbeidsmarkt met als doel zicht te krijgen op overlap en ontbrekend beleid.

De projectdirectie neemt het initiatief tot de eerste bijeenkomst en brengt zodoende de potentiële partners voor het netwerk *Leren en werken* bij elkaar. Aanleiding voor het bijeenbrengen van de actoren was het Plan van Aanpak 2005-2007 *Leren & Werken versterken* dat door de projectdirectie is opgesteld. Hierin staan de doelstellingen geformuleerd en de wijze waarop deze doelstellingen gerealiseerd zullen worden. De actoren die door de projectdirectie bijeen gebracht werden voor de uitvoering van het plan van aanpak, noemen wij de arena Leren-en-werken-Haagse regio. Naast deze Haagse arena onderscheiden wij nog drie arena's die directe of indirecte invloed uitoefenen op het beleidsproces *Leren en werken*.

Ten eerste is er de beleidsarena Leren-en-werken-Rijk, waarin de projectdirectie als opdrachtnemer en de ministeries van OCW en SZW als opdrachtgevers samen komen.

Ten tweede is er de arena Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid (RPA). Dit platform bestaat uit de wethouders Sociale Zaken uit de regio Haaglanden, werknemers- en werkgeversorganisaties uit de regio, het CWI/UWV en het onderwijs. Het voornaamste doel van dit platform is zorgdragen voor de afstemming van regionale initiatieven op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt. De platformvergaderingen worden voorbereid door een werkgroep waarin medewerkers van de platformleden zitten. Het platform wordt verder ondersteund door een directeur en stafmedewerkers. De directeur van het RPA is een van de actoren in de arena Leren-en-werken-Haagse regio waardoor er een directe verbinding is tussen beide arena's. Overigens is het merendeel van de actoren uit de arena Leren-en-werken-Haagse regio lid van dit platform.

Ten derde zien wij het project OASE als de derde arena naast Leren-en-werken-Haagse regio. Dit is een tijdelijk samenwerkingsverband tussen de Dienst SZW van de gemeente Den Haag, het CWI en ROC Mondriaan. Het doel van dit samenwerkingsverband was de initiatieven inventariseren die in de Haagse regio genomen zijn op het gebied van aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt ten einde zicht te krijgen op overlappend beleid en te signaleren waar noodzakelijk beleid ontbreekt. De projectleider van OASE participeert in de arena Leren-en-werken-Haagse regio.

6.1.3 Rondes, besluiten en interacties

Voor onze analyse hebben we het proces *Leren en werken* in drie rondes onderverdeeld. Voor deze indeling hebben we gebruikgemaakt van belangrijke besluiten of gebeurtenissen die een nieuwe ronde inluiden. Hieronder beschrijven wij kort de ronde-indeling van het proces.

In paragraaf 6.1.1 refereerden wij aan het Plan van Aanpak 2005-2007 dat door de projectdirectie is opgesteld. De bijeenkomst rond dit plan vormde het startschot voor *Leren en werken* in de regio Den Haag. In de zomermaanden heeft de projectdirectie, ondersteund door het ROC Mondriaan, de relevante actoren geïnformeerd over de plannen waarna op 1 september 2005 het eerste gezamenlijke overleg plaatsvond. Met dit beleidsinitiatief is de eerste ronde begonnen.

De tweede ronde ging van start, nadat de intentieverklaring was opgesteld. Met deze intentieverklaring hadden partijen zich aan de doelstellingen van de intentieverklaring gecommitteerd en een nieuwe fase begon: het opstellen van het plan van aanpak *Leren en werken* voor de regio Den Haag. Met de start van deze tweede ronde veranderde de samenstelling van de actoren in de arena en werden de interacties geïntensiveerd. De focus van de actoren is nu gericht op invulling geven aan het plan van aanpak voor de regio Den Haag.

De derde ronde is ingegaan met de doorbraak van de verandering van samenstelling van de stuurgroep. Kort hiervoor was het proces gestagneerd doordat het MKB weigerde zich te committeren aan het in de tweede ronde opgestelde plan van aanpak. Naar aanleiding hiervan hebben de bestuurders achter de schermen met elkaar overlegd en vervolgens besloten zelf zitting te nemen in de stuurgroep en leven lang leren gezamenlijk op te pakken in de regio. De stuurgroep bleef dus bestaan uit dezelfde actoren, maar deze actoren lieten zich niet langer door hun medewerkers maar door hun bestuurders vertegenwoordigen.

6.1.4 Het verloop van het proces *Leren en werken*: de rondes beschreven

In deze paragraaf beschrijven wij het verloop van het proces *Leren en werken* onderverdeeld naar de in paragraaf 6.1.3. beschreven rondes. We starten met een overzichtstabel met relevante gebeurtenissen onderverdeeld naar de verschillende rondes en arena's, waarna de rondebeschrijvingen volgen.

Tabel 6-2 Het chronologische verloop van gebeurtenissen in het netwerk *Leren en werken*

Rondes Arena's	Ronde 1 september 2005 – december 2005	Ronde 2 december 2005 – juni 2006	Ronde 3 juni 2006 – december 2007
L&W- Haagse regio	Startbijeenkomst o.l.v. projectdirectie	Bezetting van de stuurgroep op medewerkerniveau	Bezetting van de stuurgroep op bestuurdersniveau
	Intentieverklaring opgesteld o.l.v. projectdirectie	Toevoegen A&O fonds aan de arena door projectdirectie	Focus van de stuurgroep L&W wordt verbreed.
	Besluit organieke structuur voor intentieverklaring: RPA-leden belast met uitvoering zijn de stuurgroep	Plan van aanpak (PvA) wordt vastgesteld	Focus van de stuurgroep op duurzame samenwerking
	RPA ondertekent intentieverklaring niet	Den Haag neemt geen verantwoordelijkheid voor uitvoering. Zoetermeer mag niet aan sluiten.	Projectleider L&W voor Haagse regio wordt aangesteld.
L&W- Rijk	Aankondiging subsidieregeling.	Bekend maken van de subsidieregeling	Op afstand volgen van de uitvoering
		Uitbreiding van Haagse arena met het A&O-fonds	
	Landelijke intentieverklaring in de Haagse intentieverklaring		In tweede instantie wordt het PvA goedgekeurd. Verlenging van de convenantperiode tot december 2007 Besluit om subsidiemiddelen niet terug te vorderen i.v.m. niet behaalde doelstelling
RPA	RPA ondertekent intentieverklaring niet	RPA ondersteunt Haagse arena administratief	Geen rol anders dan platform waaraan gerapporteerd wordt.
OASE	Projectleider woont de vergaderingen van L&W-Haagse regio bij.	Project OASE s beëindigd	Project OASE is beëindigd

De eerste ronde: september 2005 – december 2005

In de arena *Leren en werken*- Haagse regio vond de eerste “informele oriënterende bespreking over de mogelijkheden om in de regio Haaglanden tot een convenant te komen op het gebied van de versterking van een Leven Lang Leren” plaats op 1 september 2005. De projectdirectie had voor deze bijeenkomst de volgende partijen uitgenodigd: MKB Randstad West, VNO-NCW West, Siemens, ROC Mondriaan, de Haagse Hogeschool, OASE, RPA, gemeente Den Haag. Er volgde nog een tweede

bijeenkomst waarvoor de projectie naast de genoemde partijen het CWI en de Kamer van Koophandel uitnodigde. Na de twee plenaire vergaderingen ging de projectdirectie over op bilaterale gesprekken met de partijen.

In de plenaire bijeenkomsten werd duidelijk, dat in de arena Leren-en-werken-Rijk was besloten dat er geen convenant maar een intentieverklaring afgesloten moest worden. In deze intentieverklaring dienden meetbare doelstellingen opgenomen te worden in termen van het aantal duale en EVC-trajecten die de regio tot 1 maart 2007 verwachtte te kunnen realiseren. Daarnaast maakte de afspraak tot het instellen van een leerwerkloket deel uit van de verklaring.

Deze meetbare doelstellingen in de intentieverklaring waren voor het bedrijf Siemens reden om de arena te verlaten. Siemens wilde in het netwerk zijn: "kennis op het gebied van werken en leren [wil] delen met anderen". Deze werkgever had namelijk ruime ervaring binnen het eigen bedrijf met het scholen van werknemers. Juist omdat Siemens al investeerde in opleiding van zijn werknemers, kon dit bedrijf zich niet verbinden aan aanvullende doelstellingen. Met het vertrek van Siemens uit het netwerk is tevens een belangrijke kennisbron over strategisch personeelsbeleid verloren gegaan. Hierbij is het relevant op te merken, dat volgens een van onze respondenten in de derde ronde van het proces kennis van strategisch personeelsmanagement ter ondersteuning van de kleinere werkgever als een belangrijk gemis werd ervaren.

Vanuit de arena OASE was de reactie op de in de intentieverklaring genoemde doelstellingen, dat de regio geen behoefte had aan 'weer een loket'. Er waren namelijk al zoveel overlappende voorzieningen in de regio. Als gevolg hiervan werd besloten het Leren-en-werken-loket in te bedden in bestaande voorzieningen.

Vanuit de RPA-arena kwam de inrichting van de Haagse projectstructuur als discussiepunt bij het opstellen van de intentieverklaring naar voren. De gemeente Den Haag was van mening dat het RPA de rol van stuurgroep kon vervullen. Hier was het ROC Mondriaan het echter niet mee eens. Het ROC verkoos een op uitvoering gerichte stuurgroep en wilde bij voorkeur geen nieuw vergadercircuit organiseren voor *Leren en werken*. Het ROC wilde daarom de aansturing van het project inbedden in bestaande structuren. Na enig getouwtrek tussen de projectdirectie, de gemeente Den Haag en ROC Mondriaan kwamen deze partijen overeen een stuurgroep te formeren van uitvoeringsverantwoordelijke organisaties, die het RPA zouden informeren over de voortgang van het project.

De volgende kwestie die zich in dit verband aandienende was de vraag of het RPA de intentieverklaring zou moeten ondertekenen. In de RPA-vergadering van 6 oktober 2006 heeft het platform besloten dit niet te doen. De platformleden waren van mening dat het vreemd was te ondertekenen, gegeven de situatie dat een groot deel van de leden de verklaring al namens de eigen organisatie zou ondertekenen.

In de arena Leren-en-werken-Rijk werd in deze ronde besloten dat de financiering van het project zou plaats vinden via een speciale subsidieregeling. Hoe deze subsidieregeling eruit zou komen te zien, was nog niet bekend.

Op 30 november was de intentieverklaring (Projectdirectie Leren en werken, 2006) gereed en door de projectdirectie ter ondertekening voorgelegd aan de minister en partners. Naast de afspraken die de Haagse partners in de intentieverklaring waren overeengekomen, bleek dat in de arena Leren-en-werken-Rijk besloten was in deze verklaring ook een intentieverklaring op te nemen tussen de werkgever Sector Rijksoverheid, de Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel en de projectdirectie. Hierdoor bestaat de Haagse intentieverklaring in feite uit twee intentieverklaringen: één op het niveau van de Haagse regio en één op landelijk niveau.

Voor de Haagse regio luiden de doelstellingen in de intentieverklaring: 1000 duale trajecten op MBO-niveau, 250 duale trajecten op HBO-niveau, de instelling van een leerwerkloket en de realisatie van 1000 EVC-trajecten in het schooljaar 2006-2007. Het ging vooral om het opscholen van werkenden van 23 jaar en ouder in sectoren waar opscholen niet vanzelfsprekend is. De inspanningen dienen zich te richten op het toegankelijk maken van de scholingstrajecten voor niet-gangbare doelgroepen en op een 'nieuw' opleidingsaanbod. De looptijd van de verklaring startte op 1 december 2005 en eindigde op 1 maart 2007. Voor 1 maart 2006 diende de intentieverklaring te zijn geconcretiseerd in een plan van aanpak.

Een volgende mijlpaal in het proces is hiermee bereikt en de *tweede ronde* start: de intentieverklaring is getekend en de regio heeft hiermee de opdracht aanvaard een plan van aanpak op te stellen.

De tweede ronde: december 2005 – juni 2006

In de tweede ronde is de samenstelling van de arena Leren-en-werken-Haagse regio veranderd. Siemens heeft de arena verlaten en het Arbeidsmarkt & Opleidingsfonds (A&O-fonds) is op uitnodiging van de projectdirectie toegetreden. Dit fonds is een samenwerkingsverband van werknemers en werkgevers. Het fonds stimuleert vernieuwing op het gebied van arbeidsmarkt, werkgelegenheid en scholingsbeleid voor de overheid. De participatie van het A&O-fonds in deze ronde levert echter geen inhoudelijke bijdragen op.

In deze ronde wordt vanuit de arena Leren-en-werken-Rijk de subsidieregeling gepresenteerd. Anders dan door de projectdirectie was aangekondigd, was dit een regeling met beperktere autonomie voor de regio. Uit onze interviews is gebleken dat deze subsidieregeling tot stand was gekomen nadat een eerdere concept-subsidieregeling door de auditdienst van het ministerie was afgekeurd. Deze zou te fraudegevoelig zijn.

De implicaties van de subsidieregeling en het feit dat de intentieverklaring in feite twee intentieverklaringen omvat, vertragen in deze ronde het proces. De projectdirectie probeert de voortang in het proces te houden door tijdens een speciale bijeenkomst SenterNovem, de subsidieverstrekker, de subsidieregeling te laten uitleggen. De discussies spitsen zich toe op de onduidelijkheid over inspanningsverplichting versus resultaatverplichting. Is het tellen van de ingezette uren belangrijk voor de uiteindelijke financiële afrekening of het behaalde resultaat? Daarnaast is er het probleem van de 'twee-in-een' intentieverklaring. Is de regio Den Haag verantwoordelijk voor resultaten die landelijk gerealiseerd dienen te worden en wie telt de gegenereerde trajecten (EVC en of duale trajecten)?

Omdat in de subsidieregeling sprake is van financiering en co-financiering, doet de gemeente Den Haag een stap terug in het netwerk, omdat zij wel een inhoudelijke bijdrage wil leveren aan het plan van aanpak, maar geen financiële verantwoordelijkheid wil en kan nemen mede vanwege het feit dat de gemeentelijke begroting al vast staat. Uit de interviews volgt een tweede argument waarom de gemeente Den Haag afhaakt. De gemeente wil het plan van aanpak wel onderschrijven, maar wil geen deel uitmaken van de stuurgroep, omdat zij van mening is dat het Leren-en-werken-beleid niet tot haar verantwoordelijkheid behoort. In haar optiek zijn de werkgevers en de werknemers verantwoordelijk.

Dat de projectdirectie het tempo erin wil houden, blijkt als de gemeente Zoetermeer toenadering zoekt tot het Haagse project. De projectdirectie wijst het toetreden van Zoetermeer af. "Het proces is al te ver gevorderd". Een van de respondenten noemde de discussie rondom de deelname van Zoetermeer een dieptepunt in het proces en een voorbeeld van verkokerd denken. Een manier van denken die niet bij het project past gelet op het feit dat mensen wonen, leven en werken over gemeentegrenzen heen.

De afspraak uit de intentieverklaring om een stuurgroep te formeren, wordt in de tweede ronde tot uitvoering gebracht. Medewerkers nemen namens de verschillende actoren zitting in de "stuurgroep". Deze stuurgroep is verantwoordelijk voor het opstellen van het plan van aanpak. Dit plan wordt verdeeld in deelplannen, zodat de taken onder de verschillende partijen uitgezet kunnen worden. Voor het maken van het plan van aanpak wordt een startsubsidie aangevraagd van €25.000. Dit bedrag wordt in goed overleg verdeeld onder de vier plannenmakers en het stafbureau van het RPA, dat van het netwerk de rol van administratieve ondersteuner van het netwerk toebedeeld heeft gekregen. Uit notulen van de stuurgroepvergaderingen blijkt dat soms achttien personen de vergadering bijwonen. Een van de respondenten sprak over 'de Poolse landdag' om deze vergaderingen te typeren. Vanwege de complexiteit van de subsidieregeling en de noodzaak de vier deelplannen tot een gezamenlijk plan van aanpak te maken, besluit de stuurgroep op voordracht van de Kamer van Koophandel een externe schrijver in te huren om dit plan te schrijven. Er moet immers begin juni 2006 een plan ingediend worden bij SenterNovem. Eind mei 2006 wordt het conceptplan aan de bestuurders van de uitvoeringsverantwoordelijke organisaties voorgelegd, te weten MKB, VNO-NCW, Kamer van Koophandel, ROC Mondriaan, de Haagse Hogeschool, het CWI. Daarnaast is het plan voorgelegd aan de gemeente Den Haag die weliswaar niet uitvoeringsverantwoordelijk is, maar wier commitment toch van belang werd geacht. In dit plan wordt het ROC Mondriaan voorgedragen als de penvoerder en subsidieaanvrager van het project. Echter, de enorme tijdsdruk waaronder het plan is ontwikkeld, heeft tot gevolg dat het MKB, een van de werkgeversorganisaties, aan het eind van het traject dreigt af te haken. Het MKB wil het plan van aanpak niet mede ondertekenen, omdat de financiële consequenties voor het MKB onduidelijk zijn evenals de rol die voor het MKB weggelegd is. De vertegenwoordiger beroept zich erop, dat het tijdens de plenaire vergaderingen met name over het proces is gegaan en niet over de inhoud. Het MKB kiest voor deze conflictstrategie, omdat het eerst duidelijkheid wil. Na overleg achter de schermen tussen de bestuurders van het MKB en ROC Mondriaan, is afgesproken dat het MKB geen financiële verantwoordelijkheid zal dragen. Vervolgens

heeft het MKB alsnog besloten het plan te ondertekenen. Tevens is naar aanleiding van deze stagnatie besloten dat de bezetting van de stuurgroep werd veranderd; de plaats van de medewerkers wordt ingenomen door de bestuurders.

Daarmee is in juni 2006 de derde mijlpaal bereikt: de bestuurders nemen het heft in handen.

De derde ronde: juni 2006 – december 2007

De derde ronde begint met een verandering van samenstelling van de stuurgroep. Waren het in de tweede ronde medewerkers die de stuurgroep vormden, na de stagnatie rondom de ondertekening van het plan van aanpak door het MKB, hebben de bestuurders besloten zelf zitting te nemen in de stuurgroep. De stuurgroep bestaat uit MKB Randstad West, VNO-NCW West, Kamer van Koophandel, Haagse Hogeschool en ROC Mondriaan. De vernieuwde stuurgroep richt zich op de uitvoering van het beleid. Het CWI en de gemeente hebben aangegeven geen deel uit te willen maken van de stuurgroep. Over de rol van de projectdirectie was in de tweede ronde in de vergadering van de stuurgroep van 10 januari 2006 reeds afgesproken dat “de rol van de projectdirectie in de stuurgroep [afneemt] na de goedkeuring van de projectplannen.” In de derde ronde is de projectdirectie dan ook niet meer vertegenwoordigd in de arena Leren-en-werken-Haagse regio. Uit ons interview blijkt echter, dat de projectdirectie het betreurt dat zij geen deel uitmaakt van de stuurgroep. Zoals een respondent opmerkt, is de projectdirectie in de meeste regio's partner in het netwerk en in sommige gevallen zelfs mede-ondertekenaar van het convenant.

De nieuwe stuurgroep gaat voortvarend van start en besluit een projectleider voor de Haagse regio aan te trekken nog voordat er beschikt is op de subsidieaanvraag. Bovendien besluit de stuurgroep de agenda te verbreden tot het totale veld onderwijs-arbeidsmarkt In verband hiermee wordt de stuurgroep uitgebreid met een vertegenwoordiger van het voortgezet onderwijs en de HBO-instelling InHolland. Tevens spreekt de stuurgroep de intentie uit de relaties binnen de stuurgroep te verduurzamen.

In juli 2006 wordt duidelijk dat het plan van aanpak niet goedgekeurd is en dat de arena Leren-en-werken-Rijk geen subsidie verstrekt op basis van dit plan. Dit weerhoudt de stuurgroep er echter niet van de sollicitatieprocedure voor een projectleider voort te zetten. Op 1 november 2006 start de projectleider Haagse regio. Inmiddels is dan het herschreven plan van aanpak goedgekeurd en is de subsidie toegekend. Op dat moment zouden er nog vier maanden zijn (november tot en met februari) om de doelstellingen te realiseren. Een onmogelijke opdracht, dat beseftte de projectdirectie ook. De projectdirectie heeft daarom besloten de duur van het project te verlengen van 1 maart 2007 tot eind december 2007. De partijen hebben zodoende meer tijd gekregen om de doelstellingen uit de intentieverklaring en het plan van aanpak te realiseren. Gedurende deze ronde wordt duidelijk, dat het commitment dat de bestuurders tegen elkaar hebben uitgesproken niet altijd gevolgd wordt door de instituties die zij vertegenwoordigen. De werkgevers blijken een kortetermijnvisie te hebben. Zij zien opscholen eerder als een probleem dan als oplossing van een probleem. De backoffice van het ROC, de opleidingen, kan niet altijd voldoen aan de vraag die de frontoffice bij de verschillende bedrijven genereert. Bovendien ervaart het ROC de regelgeving van het ministerie van OCW, zoals de 300-

urennorm, als last. De implementatie van leerwerkloketten in de bestaande structuren als CWI-werkbeurs jongeren en RegioRegisseur verloopt stroef, omdat er geen eenduidig beeld is bij de actoren van het leerwerkloket. De uitvoerende medewerkers van de verschillende actoren hebben verschillende opvattingen over in welke bestaande structuur het loket het beste kan worden ingepast en welke functie het loket moet krijgen. In juli 2007 neemt de stuurgroep een beslissing over de inrichting van de leerwerkloketten. Daarnaast ervaart de projectleider de afspraken uit de intentieverklaring en het plan van aanpak als een blokkade. Het streven naar een duurzame infrastructuur voor *Leren en werken* wat de Haagse regio voor ogen staat en het snel realiseren van targets staan haaks op elkaar. De projectleider is naar eigen zeggen "voor het proces gaan staan." In zijn ronde langs de individuele stuurgroepleden heeft hij naar hun verwachtingen gevraagd en naar het expliciteren van de doelstellingen van de intentieverklaring en het plan van aanpak. Vervolgens heeft hij ernaar gestreefd het onderlinge vertrouwen te verstevigen door een open sfeer te creëren, waarin de partijen elkaar konden aanspreken op de overeengekomen afspraken. Ter bevordering van deze regionale samenwerking is een externe deskundige ingehuurd. Uit de gesprekken die hij met een aantal stuurgroepleden heeft gevoerd, maakt hij op dat men het belangrijk vindt door te gaan met 'Leren en werken in de regio'. De stuurgroep moet echter wel werken aan het versterken van de onderlinge relaties door te zoeken naar overeenkomsten en verschillen in percepties, een gezamenlijke visie en van 'wij versus zij' om te buigen naar 'wij en zij'. Eind 2007 werd duidelijk dat de twee van de drie doelstellingen niet behaald werden. Echter, de samenwerking is verduurzaamd en de partijen hebben besloten gezamenlijk een aanvraag in te dienen voor het vervolgtraject *Leren en werken*. De projectdirectie zal de subsidie niet terugvorderen vanwege het niet volledig realiseren van de doelstellingen. De partijen moeten echter wel aantonen welke inspanningen verricht zijn om de doelen te realiseren. Deze urenverantwoording is bepalend voor het terugstorten van eventueel te veel ontvangen subsidiegelden.

6.1.5 Rondes, opbrengsten en de waardering

In deze paragraaf kijken wij naar de opbrengsten die de verschillende rondes hebben opgeleverd. Hierbij richten wij ons op de opbrengsten en de waardering hiervan, zoals deze door de respondenten in de interviews zijn genoemd. Deze gegevens zijn in tabel 6-3 gezet. Na de tabel volgt de beschrijving.

Tabel 6-3 Rondes, opbrengsten en de waardering in het netwerk *Leren en werken*

Rondes	Opbrengsten	Waardering door netwerk actoren
1	Inhoudelijk	
	Intentieverklaring - targetdeel	verdeeld
	proces	
	n.v.t.	n.v.t.

	Institutioneel	
	Intentieverklaring – deel gericht op formieren stuurgroep	Verdeeld
	Het instellen van een Haagse stuurgroep	Verdeeld
2	Inhoudelijk	
	PvA dat aansluit bij bestaande samenwerkingsrelaties	Verdeeld
	Proces	
	Samenwerking tussen de regionale actoren.	Positief
	Het terugtrekken van de gemeente Den Haag uit de arena L&W- Haagse regio	Verdeeld
	Subsidieregeling met weinig autonomie voor de regio	Negatief
	Institutioneel	
	n.v.t.	n.v.t.
3	Inhoudelijk	
	Verbreiding agenda stuurgroep Haagse regio naar onderwijs-arbeidsmarkt	Positief
	Prestatiedoelstelling van de intentieverklaring gedeeltelijk behaald	Positief
	Proces	
	Een projectleider Haagse regio aangesteld door de stuurgroep.	Positief
	Incentive structuur als impuls voor het stimuleren van leren van werkenden	Positief
	Projectdirectie niet meer direct betrokken bij de stuurgroep Haagse regio	Verdeeld
	Institutioneel	
	Stuurgroep van bestuurders van uitvoeringsverantwoordelijke ingesteld	Verdeeld
	Intentie tot verduurzaming en versterking van de relaties tussen de actoren .	Positief
	Het lukt de stuurgroep niet oplossingen te vinden voor knellende wet en regelgeving	Negatief

De eerste ronde heeft een intentieverklaring opgeleverd. Deze opbrengst wordt vooral door de projectdirectie positief gewaardeerd. De projectdirectie stond namelijk onder politieke druk om voor het eind van 2005 aan te tonen dat “het project levensvatbaar was”. Het aantal afgesloten intentieverklaringen was dus van direct belang voor de go-no-go beslissing over de projectdirectie. De andere actoren in het netwerk waarden de intentieverklaring als opbrengst minder positief. Voor velen is de intentieverklaring slechts ceremonieel vertoon en bovendien waren de Haagse ondertekenaars van de verklaring verrast door de plotselinge toevoeging aan de intentieverklaring van actoren die op landelijk niveau opereren.

Een andere opbrengst van deze ronde was het ontwerp van de organieke structuur van het project door (op papier) een stuurgroep in te stellen. Deze opbrengst wordt eveneens niet door alle partijen als positief beoordeeld. Zo hadden de projectdirectie en de gemeente Den Haag graag een prominentere rol voor het RPA gezien. De uitvoeringsverantwoordelijke instellingen daarentegen vonden de formatie van deze stuurgroep wel een positieve opbrengst. Dit omdat de stuurgroep bestond uit uitvoeringsverantwoordelijke instellingen en deze samenstelling aansloot bij bestaande samenwerkingsstructuren.

De opbrengst van de tweede ronde is een plan van aanpak dat door de regionale partners positief gewaardeerd wordt, vooral omdat er aangesloten wordt bij de bestaande infrastructuren en instrumenten die zorgen voor de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt. De projectdirectie is echter van mening, dat het plan teveel vanuit het onderwijs is geschreven. Dit terwijl het plan door een onafhankelijke externe deskundige geschreven is. De instelling van een stuurgroep op medewerkerniveau is een andere opbrengst van deze ronde die positief wordt gewaardeerd. De terugtrekkende beweging van de gemeente Den Haag door geen rol te willen spelen bij de realisatie van het plan in deze ronde is een andere opbrengst. Van de uitvoeringsverantwoordelijke instellingen zijn sommige van mening, dat het netwerk zich vooral moet richten op de uitvoering en vanuit die opvatting wordt het terugtrekken niet negatief gewaardeerd. Anderen, waaronder de projectdirectie, zijn van mening dat het terugtrekken van de gemeente een negatieve opbrengst is. Ten slotte is de subsidieregeling die in deze ronde bekend wordt gemaakt een opbrengst die door alle partijen - inclusief de projectdirectie - negatief wordt gewaardeerd. Een van de respondenten noemt de subsidieregeling een "ultieme teleurstelling", omdat deze het proces helemaal dichttimmerde.

De opbrengst van de derde ronde is, dat de bestuurders zelf plaatsnemen in de stuurgroep en de verbreding van de agenda van de stuurgroep. De stuurgroep richt zich zowel op het project *Leren en werken* als op andere projecten die betrekking hebben op de relatie tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt. Een andere positieve opbrengst van deze ronde is de aanstelling van een externe projectleider door de stuurgroep. Tot slot ervaart het onderwijs de extra financiële middelen als een positieve opbrengst. De projectdirectie betreurt het dat zij niet meer rechtstreeks betrokken is bij het Haagse netwerk.

Als negatieve opbrengst van deze ronde wordt genoemd dat het niet lukt om via de projectdirectie de knellende wet- en regelgeving, waarvan de 300-urennorm een voorbeeld is, op te lossen. Als verklaring hiervoor noemt een van de respondenten: "Als je aan de wet- en regelgeving gaat zitten, zit je aan fundamentele zaken met het gevaar dat ze dan helemaal van het beleid af zien. Zoiets kun je pas doen als het project zich bewezen heeft.

De targets zoals opgenomen in de intentieverklaring, worden niet behaald, ook niet na verlenging van de looptijd van deze intentieverklaring. Desalniettemin worden de behaalde resultaten door alle partijen positief gewaardeerd.

6.1.6 Actorstrategieën in de arena *Leren en werken*

In hoofdstuk 5 zijn de percepties van de verschillende actoren beschreven. Op basis van deze percepties hebben de actoren hun strategieën gekozen. In deze paragraaf gaan wij in de op strategieën die de actoren gekozen hebben. Dit doen we aan de hand van de interviews, de documentenanalyse en onze eigen interpretatie naar aanleiding van de reconstructie van het proces. Vervolgens verklaren wij in hoeverre deze strategieën hebben bijgedragen aan de opbrengsten per

ronde die in paragraaf 6.1.3 beschreven zijn. Wederom starten we met een tabel waarna een uitgebreidere beschrijving volgt.

Tabel 6-4 Actorstrategieën in de arena *Leren en werken*

Ronde 1		
<i>Arena</i>	<i>Actor</i>	<i>Strategie</i>
Arena Leren-en- werken- Haagse regio	Projectdirectie	Faciliterings- en 'go alone' strategie
	ROC Mondriaan	Samenwerkingsstrategie
	Werkgeversorganisaties	Samenwerkingsstrategie
	Siemens	Faciliteringsstrategie en vermijdingsstrategie
	Gemeente Den Haag	Samenwerkingsstrategie
	CWI	Samenwerkingsstrategie
	RPA	Samenwerkingsstrategie
	OASE	Samenwerkingsstrategie
Ronde 2		
<i>Arena</i>	<i>Actor</i>	<i>Strategie</i>
Arena Leren-en- werken- Haagse regio	Projectdirectie	Faciliterings- en 'go alone' strategie
	Onderwijs	Samenwerkingsstrategie
	Werkgeversorganisaties	Samenwerkings- en conflictstrategie
	A&O-fonds	vermijdingstrategie
	Gemeente Den Haag	vermijdingstrategie
	RPA	faciliteringsstrategie
	CWI	samenwerkingsstrategie
Ronde 3		
<i>Arena</i>	<i>Actor</i>	<i>Strategie</i>
Stuurgroep <i>Leren en werken</i>	Onderwijs	Samenwerkingsstrategie
	CWI	Samenwerkingsstrategie
	Werkgeversorganisaties	Samenwerkingsstrategie
RPA		Faciliteringsstrategie
Beleidsarena Leren-en-werken-Rijk	Projectdirectie	Samenwerkingsstrategie
	Projectleider Den Haag leren & werken	Samenwerkingsstrategie

De projectdirectie vertoont in de eerste twee rondes van het proces een 'go-alone' strategie. Zij doet dit vooral vanuit de perceptie, dat het project een kwestie is van woorden omzetten in daden, waarbij de directie onder tijdsdruk staat om de levensvatbaarheid van het project te bewijzen. Deze strategie levert de projectdirectie op, dat er een intentieverklaring wordt afgesloten die bijdraagt aan de go-beslissing voor het project. Echter, in deze intentieverklaring is op eigen gezag de intentieverklaring van de werkgever Sector Rijksoverheid en de Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel

vervlochten wat tot onduidelijkheid en vragen bij de andere actoren leidt. Vanwege de in de verklaring opgenomen targets verlaat bovendien Siemens als faciliterende actor de arena.

In de tweede ronde wordt de gemeente Zoetermeer buiten de Haagse arena gehouden met als positieve opbrengst voor de projectdirectie, dat het proces voortgang behoudt. Negatieve opbrengsten voor de projectdirectie zijn echter dat de gewenste betrokkenheid van de gemeente als gevolg van de subsidieregeling in de tweede ronde niet behouden wordt, dat de projectdirectie in de derde ronde niet langer deel uit maakt van de Haagse arena en dat de rol van het ROC binnen het netwerk naar de mening van de directie te dominant is geworden. In de derde ronde is er bilateraal contact tussen de projectleider van de Haagse regio en de projectdirectie. De interactie tussen hen kenmerkt zich door samenwerking. Echter, de projectdirectie betreurt het dat zij op deze wijze slechts op operationeel niveau terugkoppeling krijgt uit de Haagse regio.

De gemeente Den Haag maakt gebruik van de samenwerkingsstrategie. Zij is weliswaar van mening dat het *Leren en werken* project een verantwoordelijkheid is van werkgevers en werknemers, maar zij wil wel een inhoudelijke bijdrage leveren aan het oplossen van het probleem. De subsidieregeling die in de tweede ronde bekend wordt, maakt dat de gemeente een vermijdingsstrategie ontwikkelt. Dit levert voor de gemeente Den Haag de positieve opbrengst op, dat zij geen financiële verantwoordelijkheid draagt, maar tevens de negatieve opbrengst dat zij geen inhoudelijke bijdrage meer kan leveren.

In de derde ronde participeert de gemeente niet meer direct in de arena. Via het RPA is zij nog zijdelings betrokken.

De uitvoerende instellingen handelen vanuit de perceptie dat het project vooral een uitvoeringsprobleem is. De vraag moet worden gemobiliseerd en de onderwijsinstellingen moeten het kwalificerende aanbod voor werkenden ontwikkelen en inbedden in de staande organisaties. Hiervoor willen de instellingen aansluiten bij bestaande samenwerkingsstructuren en deze verduurzamen. Zij kiezen voor de strategie van samenwerking wat leidt tot een gezamenlijke intentieverklaring waarin de volgende tekst is opgenomen: "Partijen zijn het erover eens dat zoveel mogelijk gebruikgemaakt moet worden van de bestaande infrastructuur". Dit levert een stuurgroep op die zich niet alleen buigt over *Leren en werken*, maar ook over de andere regionale initiatieven die betrekking hebben op de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt. Deze samenwerking levert de partijen de volgende positieve opbrengsten op: een plan van aanpak, een stuurgroep, verduurzaamde samenwerking in de regio, een verbreding van de agenda tot het gehele onderwijs-arbeidsmarktbeleid, verbreding van de actoren door deelname van het voortgezet onderwijs en de nagenoeg gehaalde prestatiedoelstellingen uit de intentieverklaring. Een negatieve opbrengst is, dat het niet gelukt is aanpassingen te bewerkstelligen in de knellende wet- en regelgeving. Daar staat tegenover, dat een aantal actoren de samenstelling van de stuurgroep te beperkt vindt. Met name de betrokkenheid van de gemeente en de projectdirectie is volgens een aantal actoren van belang.

6.2 Voortijdig schoolverlaten

6.2.1 Het netwerk *Voortijdig schoolverlaten*: de context

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 staat het terugdringen van het *Voortijdig schoolverlaten* al sinds 1993 op de beleidsagenda van het Rijk. Dit beleid is met de RMC-wet van 2001 bekrachtigd. De doelgroep van het beleid zijn jongeren tot 23 jaar die niet in het bezit zijn van een startkwalificatie (MBO-2, HAVO of VWO-diploma). De onderwijsinstellingen hebben de gezamenlijke opdracht voortijdig schoolverlaten te voorkomen. De onderwijsinstellingen kunnen aan dit preventieve deel van het beleid bijdragen door nauwlettend toe te zien op de naleving van de leerplicht- en (sinds kort) de kwalificatiewet. Verder voorkomen zij voortijdig schoolverlaten door een sluitende aanpak voor “probleemleerlingen” in samenwerking met de hulpverleningsinstellingen aan te bieden, door de leerlingen goed te begeleiden in hun loopbaanoriëntatie en zorg te dragen voor een goede overdracht van voortgezet onderwijs naar middelbaar beroepsonderwijs. Als leerlingen ondanks al deze inspanningen onverhoopt toch het onderwijs verlaten, zijn de onderwijsinstellingen verplicht dit te melden bij de gemeente. Dan is de gemeente aan zet in het kader van het curatieve beleid. Zij zet haar casemanagers in op deze voortijdige schoolverlaters en tracht hen in samenwerking met de hulpverlenings- en onderwijsinstellingen terug te leiden naar onderwijs, dan wel toe te leiden naar een combinatie van onderwijs en werk of naar werk.

6.2.2 Fragmentatie van besluitvorming: betrokken arena's bij *Voortijdig schoolverlaten*

Binnen het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* onderscheiden wij vijf arena's. Deze arena's zijn in tabel 6-5 gezet. Na deze tabel volgt een beschrijving per arena.

Tabel 6-5 Inventarisatie arena's *Voortijdig schoolverlaten*

Arena's	Actoren	Doel
Wethouders onderwijs uit de RMC-regio	Wethouders Onderwijs van de gemeenten Den Haag, Delft, Rijswijk, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Wassenaar, Westland en Zoetermeer	Monitoren en aansturen van het beleid het voortijdig schoolverlaten terug te dringen
Regiegroep en ambtelijk overleg	RMC-coördinator (van de gemeente Den Haag) drie coördinatoren van van de subregio's (Delft, Den Haag en Zoetermeer)	Uitzetten van het beleid
De uitvoerende instellingen	Voortgezet onderwijs en ROC, jeugdzorg, CWI, UWV, afdeling SZW en de casemanager van de gemeente	Uitvoering geven aan het beleid het voortijdig schoolverlaten terug te dringen

RPA	Wethouders Sociale Zaken van de gemeenten Den Haag, Delft, Rijswijk, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Wassenaar, Westland en Zoetermeer, CWI/UWV, werkgevers- en werkgeversorganisaties, onderwijsinstellingen	Regionale afstemming aansluiting Onderwijs en arbeidsmarkt
Beleidsarena Voortijdig-schoolverlaten-Rijk	ministerie van OCW en de projectdirectie <i>Voortijdig schoolverlaten</i> en de gemeente Den Haag als de RMC-contactgemeente	Het voortijdig schoolverlaten reduceren.

De eerste arena is de arena van de acht wethouders Onderwijs van de RMC-regio Haaglanden/Westland. De gemeente Den Haag is de RMC-contactgemeente voor deze regio. Daarnaast is er de arena van de ambtenaren die het voortijdig-schoolverlatenbeleid moeten vormgeven en uitvoeren: de regiegroep en het ambtelijk overleg. De regiegroep ontwikkelt voorstellen die zij voorlegt aan het ambtelijk overleggroep. Deze regiegroep bestaat uit de RMC-coördinator en de coördinatoren van de subregio's (SMC-coördinatoren). De ambtelijke overleggroep bestaat uit de leden van de regiegroep, aangevuld met ambtelijke vertegenwoordigers van de overige RMC-gemeenten. De RMC-coördinator zit zowel het ambtelijk overleg als de regiegroep voor. De uitvoerende instellingen vormen de derde arena. Tot de uitvoerende instellingen behoren de onderwijsinstellingen van het voortgezet onderwijs (VO), het ROC, de instellingen voor jeugdzorg, het CWI en de afdelingen sociale zaken van de gemeenten. Vrijwel alle contacten in deze arena lopen via het ROC. Het RPA vormt de vierde arena en is ook in de beschrijving van het netwerk *Leren en werken* aan de orde geweest. De wethouders Sociale Zaken van de RMC-gemeenten Haaglanden/Westland, het onderwijs, het CWI/ UWV, werkgevers en werkgeversorganisaties zijn lid van dit platform. Van belang is op te merken dat de wethouders Onderwijs geen zitting hebben in dit platform. Eenmaal per jaar is er een platformvergadering waarvoor tevens de wethouders Onderwijs worden uitgenodigd. De vijfde arena noemen wij de Voortijdig-schoolverlaten-arena-Rijk. Deze arena wordt gevormd door de RMC-contactgemeente Den Haag, de projectdirectie *Voortijdig schoolverlaten* en het ministerie van OCW. De RMC-contactgemeente onderhoudt namelijk de bestuurlijke en ambtelijke contacten met de projectdirectie en het ministerie. Het ministerie van OCW bepaalt het voortijdig-schoolverlatenbeleid.

6.2.3 Rondes, besluiten en interacties

Voor onze analyse hebben we het proces *Voortijdig schoolverlaten* in drie rondes onderverdeeld. Voor deze indeling hebben we gebruikgemaakt van belangrijke besluiten of gebeurtenissen die een nieuwe ronde inluiden. Hieronder beschrijven wij kort de ronde-indeling van het proces.

In 2004 staat het terugdringen van het *Voortijdig schoolverlaten* al geruime tijd hoog op de politieke agenda. Het resultaat is tot dan toe is echter niet bevredigend. Om het beleid een extra impuls te geven, wil de RMC-contactgemeente Den Haag de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC-functie) versterken. De aanleiding hiervoor waren de signalen uit het veld over het disfunctioneren van deze RMC-functie. Intern onderzoek toonde aan dat het RMC-proces was gestagneerd en dat het noodzakelijk was in te grijpen. De wethouder stelde twee acties voor om een doorbraak te bewerkstelligen. Met een bericht aan de Haagse gemeenteraad werden deze acties aangekondigd. Om meer samenhang op bestuurlijk niveau met de regiogemeenten te creëren wilde het college van Burgemeester en Wethouders een bestuurlijk convenant afsluiten. De tweede actie betrof het aanstellen van een projectleider om de coördinatie te versterken. Deze acties luidden een nieuwe fase in voor het voortijdig-schoolverlatenbeleid en hiermee begint de eerste ronde.

Halverwege deze eerste ronde, om precies te zijn in oktober 2005, stelt het ministerie van OCW een projectdirecteur *Voortijdig schoolverlaten* aan. De resultaten blijven op landelijk niveau namelijk nog steeds achter; een nieuwe prikkel is nodig. De projectdirecteur wil daarom in aanvulling op de wet met de twaalf RMC-regio's waar de problematiek het grootst is, convenanten afsluiten. In juni 2006 sluit de projectdirectie met de gemeente Den Haag, de RMC-contactgemeente, zo'n convenant af. Strekking van het convenant is dat de RMC-regio met de projectdirectie overeenkomt het beleid een extra impuls te geven, opdat het aantal voortijdige schoolverlaters in het schooljaar 2006-2007 met 10% zal afnemen ten opzichte van het schooljaar 2004-2005. Met dit beleidsinitiatief begint de tweede ronde. Deze impuls leidt echter niet tot de gewenste resultaten; de effectrapportage in mei 2007 bevat tegenvallende cijfers. De doelstellingen uit het convenant worden niet gehaald. De crisissituatie die dit bij RMC-gemeenten teweegbrengt, verandert de houding van de verantwoordelijke wethouders. Vanaf mei 2007 komen zij regelmatig bijeen voor bestuurlijk overleg. Met dit veranderde interactiepatroon begint de derde ronde van het proces.

6.2.4 Het verloop van het proces *Voortijdig schoolverlaten*: de rondes beschreven

In deze paragraaf beschrijven wij het verloop van het proces *Voortijdig schoolverlaten* onderverdeeld naar de in paragraaf 6.2.3. beschreven rondes. We starten met een overzichtstabel 6-6 met de relevante gebeurtenissen per arena per ronde. Na deze tabel volgen de rondedeschrijvingen.

Tabel 6-6 Het chronologische verloop van gebeurtenissen in het netwerk *Voortijdig schoolverlaten*

Rondes Arena's	Ronde 1 oktober 2004 – juni 2006	Ronde 2 juni 2006 – mei 2007	Ronde 3 mei 2007 – december 2007
Wethouders onderwijs uit de RMC-regio	Regioconvenant voor de versterking van de RMC-functie		Regelmatige bijeenkomsten na effectrapportage (mei 2007)
	Bundeling van loopbaanbegeleiding bij ROC en casemanagement bij		Opdracht aan BMC om verbeterpunten voor het falend regionale VSV-beleid

	gemeenten		te formuleren
	Afsluiten van convenant "Aanval op de uitval" met het ministerie van OCW		Strijden voor behoud gemeentelijke middelen in tweede convenant
Regiegroep en ambtelijk overleg	Plan ter versterking van de RMC-functie	Productovereenkomst met ROC Mondriaan	Overleg met de projectdirectie om terugbetaling subsidie te voorkomen
	Scheiding beleid en uitvoering in twee arena's		
	Opstellen convenant "Aanval op de uitval" met het ministerie van OCW		Strijden voor behoud gemeentelijke middelen in tweede convenant
De uitvoeringsorganisaties	Spirit4You – samenwerkingsverband i.v.m. aansluiting VO-MBO	Productovereenkomst met de RMC-contactgemeente Haaglanden/Westland.	Overleg met projectdirectie over het tweede VSV-convenant
RPA	Jaarlijkse afstemming tussen de wethouders OCW	Jaarlijkse afstemming tussen de wethouders OCW: effectrapportage	
Vsv arena-rijk	Instellen van projectdirectie <i>Voortijdig schoolverlaten</i> in.		Vorbereiden met de regionale partners van het tweede VSV-convenant
	Afsluiten convenant "Aanval op de uitval" met de regio		Invoering onderwijsnummer Invoering verlengde kwalificatieplicht

De eerste ronde: oktober 2004 – juni 2006

De eerste ronde staat in het teken van het versterken van de RMC-functie. In oktober 2004 stelt de RMC-contactgemeente een projectleider aan die voortvarend te werk gaat. Een van de respondenten merkt over de werkwijze van de projectleider op dat zij de sturing naar zich toetrok en daarmee zaken helder maakte. Zo besloot zij dat de uitvoeringsinstellingen het ambtelijk overleg niet meer hoefden bij te wonen. De uitvoerende instellingen vonden dit een verbetering. Een van de respondenten verklaart in dit verband dat het ambtelijk overleg vooral draaide om het uitvechten van eigen belangen. Nadat de uitvoerende instellingen deze arena verlaten hadden en het op uitvoering gerichte overleg meer bilateraal plaats vond, verbeterden de verhoudingen en samenwerking.

De projectleider legt vervolgens een plan van aanpak, getiteld "Op weg naar een krachtige Regionale Meld- en coördinatiefunctie", voor aan de regiegroep en het ambtelijke overleg. De verbetervoorstellen die hierin staan, omvatten (1) het opstellen van een bestuurlijk convenant en op basis daarvan het organiseren van een besluitvormend overlegorgaan, (2) het verduidelijken en vastleggen van de positie en bevoegdheden van de projectleider en (3) een goede taakverdeling tussen RMC en SMC's inclusief een voorstel voor de scheiding van de functie van RMC- en SMC-coördinator. Andere belangrijke punten die waren opgenomen in dit plan, zijn de bundeling van het casemanagement en de inbedding van het RMC-beleid in de beleidspijlers onderwijs, arbeid, jeugdhulpverlening en

politie/justitie. In vervolg op het plan wordt er een projectleider voor het gemeentelijke casemanagement aangesteld, zodat het veld een duidelijk aanspreekpunt krijgt.

In de regiegroep en het ambtelijk overleg verandert er echter naar aanleiding van het plan weinig. De functie van RMC- en SMC- coördinator wordt niet, zoals voorgesteld, duidelijk gescheiden. Lezing van de notulen maakt duidelijk dat de vergaderingen bepaald werden door discussies en conflicten over de verdeling van middelen door de contactgemeente en het terugstorten van niet-bestede middelen aan de contactgemeente. Er is veel onduidelijkheid over de financiën, wat blijkt uit de vragen die hierover worden gesteld. De drie sub-regio's willen ieder voldoende middelen toegewezen krijgen voor de eigen regio. De gemeente Den Haag dient hierbij - naast het bewaken van het belang van de (eigen) sub-regio - als RMC-contactgemeente de noodzakelijke, correcte verantwoording naar het Rijk te bewaken. In september 2005 stuurt de directeur Stedelijk Onderwijs en Vastgoed van de gemeente Den Haag aan de RMC-gemeenten een brief waarin het "financiële afsprakenkader" wordt medegedeeld. Dat de problemen hiermee niet de wereld uit zijn, blijkt uit de notulen van februari 2006 waarin melding wordt gemaakt van een bezwaarschrift van de gemeente Zoetermeer op een beschikking van de RMC-contactgemeente Den Haag.

Naast de financiële perikelen is er in de ambtelijke arena veel aandacht besteed aan de aanvraag voor de verhoging van de rijksspecifieke uitkering voor verbetering van het curatieve beleid en aan het opstellen van het convenant voor de regiogemeenten.

In augustus 2005 sluiten de RMC-gemeenten met de contactgemeente, conform het voornemen van de wethouder en het voorstel van de projectleider, een bestuurlijk convenant. Het vinden van een geschikt gremium om dit convenant door de bestuurders te laten ondertekenen vormt een punt van discussie in de ambtelijke regiegroep. De ambtelijke vertegenwoordigers van Zoetermeer en Delft vinden het RPA hiervoor niet het juiste gremium. Zij zijn van mening dat het RMC en het RPA gescheiden dienen te blijven. Desalniettemin wordt het convenant door de wethouders tijdens een RPA-bijeenkomst ondertekend.

In dit regionale RMC-convenant is een inspanningsverplichting voor de betrokken partijen opgenomen. Deze luidt : " De partijen spannen zich in om vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid het aantal jongeren binnen de regio Haaglanden dat met een startkwalificatie het onderwijs verlaat, te verhogen". Het convenant bevat vooral afspraken over de taken van de contactgemeente, de inhoudelijke en financiële verantwoording, een geschilregeling, enzovoorts. Een andere belangrijke afspraak uit het convenant is, dat de wethouders zich verplichten minimaal één keer per jaar een bestuurlijk overleg te voeren met betrekking tot integrale beleidsbepaling. Dit zou een nieuwe ronde in het proces moeten inluiden, maar de bestuurders van de regiogemeenten effectueren deze afspraak uit het convenant niet. Zij komen niet bijeen rond het thema *Voortijdig schoolverlaten* ondanks het feit dat de SMC-coördinatoren op het belang van een dergelijk bestuurlijk overleg wijzen. In mei 2006 wordt daarom in de ambtelijke arena overleg gevoerd over hoe het convenant weer onder de aandacht van de bestuurders gebracht kan worden. Het probleem is echter wederom een bijeenkomst te vinden waar alle bestuurders aanwezig zijn. Zoals uit het bovenstaande

blijkt, is er vrijwel geen interactie in de arena van de wethouders en is er geen koppeling van de wethoudersarena met de arena van de uitvoerende instellingen of met de arena van de regiegroep en het ambtelijk overleg.

De samenwerking in de uitvoerende arena leidt - vanuit het gezamenlijke belang van het voortgezet onderwijs en het MBO om het aantal voortijdige schoolverlaters terug te dringen - tot het samenwerkingsverband spirit4you. Dit met RMC-middelen gesubsidieerde project is gericht op een goede overdracht van leerlingen van het voortgezet onderwijs (VO) naar het middelbaar beroepsonderwijs. Op de website van dit samenwerkingsverband staat te lezen: "De besturen van de VO-scholen in de regio Den Haag samenwerkend in het VO-Platform en het College van Bestuur van Mondriaan hebben de handen in één geslagen om een gezamenlijke visie te ontwikkelen over het lokale onderwijsbeleid en in het bijzonder de aanpak van *Voortijdig schoolverlaten*". In mei 2006 is hiervoor een samenwerkingsovereenkomst tussen partijen getekend. Het spirit4you project kent drie programmalijnen. De eerste programmalijn is gericht op loopbaanoriëntatie, de tweede op doorlopende leer-zorglijnen en de "warme overdracht" en de derde programmalijn op ouderbetrokkenheid en het verbeteren van het taal- en rekenniveau.

Inmiddels is in de Voortijdig-schoolverlaten-arena-Rijk de beslissing genomen een projectdirectie *Voortijdig schoolverlaten* te installeren. Deze projectdirectie gaat in oktober 2005 van start. Een plan van aanpak wordt echter niet openbaar gemaakt. Vervolgens besluit het kabinet om in de voorjaarsbegroting 16 miljoen euro vrij te maken voor het afsluiten van convenanten met de twaalf regio's met het hoogste aantal voortijdige schoolverlaters. Het convenant voor de regio Den Haag wordt in overleg tussen de RMC-contactgemeente en de projectdirectie opgesteld. Op 16 juni 2006 verstuurt de projectleider RMC een brief naar de regiogemeenten met daarin het verzoek voor 23 juni 2006 te reageren op de vraag of de gemeenten zich kunnen verenigen met de thema's van het convenant zoals deze zijn voorgesteld door de contactgemeente. Op 7 juli 2006 wordt vervolgens het convenant "Aanval op de uitval" ondertekend door de gemeente Den Haag namens de regio. In dit convenant staat dat het aantal voortijdig schoolverlaters met 10% ten opzichte van het jaar 2004-2005 gereduceerd zal worden. Met dit beleidsinitiatief verandert het terugdringen van het voortijdige schoolverlaten van een vrijblijvende intentie naar een meetbare convenantafspraken waarop de regio kan worden "afgerekend". Met het convenant "Aanval op de uitval" legt de projectdirectie bovendien een duidelijk verband naar de bredere maatschappelijke uitval van jongeren. Met de ondertekening van het convenant gaat het *Voortijdig schoolverlaten*-proces de tweede ronde in.

De tweede ronde: juni 2006 – mei 2007

Nadat het convenant "Aanval op de uitval" is getekend, treedt de projectleider van het project ter versterking van de RMC-functie terug en wordt er een RMC-coördinator benoemd. Deze coördinator is tevens verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling voor de SMC Den Haag en voor het veiligheidsbeleid voor de Haagse scholen. De gemeente heeft dus één medewerker aangesteld voor de uitvoering van drie, veelomvattende taken, terwijl in het plan van aanpak ter versterking van de RMC-functie al werd gepleit voor een scheiding tussen de taken van de SMC-functie en de RMC-

functie van de gemeente Den Haag. In de eerste vergadering onder voorzitterschap van deze nieuwe coördinator staat de taakstelling en daaraan gekoppelde toekenning van middelen voor de subregio's in het kader van "De aanval op de uitval" op de agenda. De subregio Delft is namelijk van mening dat de bijdrage die zij moet leveren niet haalbaar is. Daarnaast vindt het ROC Mondriaan waarmee de RMC-contactgemeente een productovereenkomst wil afsluiten om de doelstelling te realiseren, de convenantdoelstelling te ambitieus. Deze actoren wijzen de RMC-contactgemeente erop dat een vermindering van 10% ten opzichte van het jaar 2004-2005 voor het jaar 2006-2007 te ambitieus is. Dit omdat in het jaar 2005-2006 actie is ondernomen om de registratie van de voortijdige schoolverlaters in de Haagse regio te verbeteren, waardoor het aantal registraties is toegenomen. Telde de regio in 2004-2005 6360 voortijdige schoolverlaters, in 2005-2006 werden met de effectrapportage 8742 voortijdige schoolverlaters geteld. Dit betekende dat de regio om tot de relatieve vermindering van 10% vastgelegd in absolute netto cijfers gebaseerd op het jaar 2004-2005 te komen, de groei van het aantal voortijdige schoolverlaters plus 636 moest terugdringen. Dit komt op ongeveer 3000 minder voortijdig schoolverlaters hetzij door preventie (voorkomen van schooluitval) hetzij door herplaatsing (schooluitvallers terugplaatsen in onderwijs). Daarbij kwam bovendien dat de acties om de doelstellingen te bereiken pas werden opgestart na ontvangst van de rijksmiddelen in november 2006. Hiermee waren al zo'n drie maanden van het schooljaar verstreken. ROC Mondriaan achtte om deze redenen de convenantdoelstelling niet haalbaar en sloot daarom een productovereenkomst met de RMC-contactgemeente af, die op meer reële cijfers gebaseerd was. Ook voor de RMC-coördinator is het inmiddels duidelijk dat de doelstellingen van het convenant "Aanval op de uitval" niet gerealiseerd kunnen worden. In de periode van september 2006 tot mei 2007 vinden er geen ambtelijke overleggen plaats. De RMC-coördinator treedt in deze periode in overleg met de projectdirectie en probeert binnen de eigen organisatie aandacht te krijgen voor het reële risico dat de convenantdoelstelling niet behaald gaat worden en dat als gevolg hiervan subsidiemiddelen zullen worden teruggevorderd. In deze periode intensificeert de gemeente Den Haag eigenstandig de casemanagement inspanningen in de Haagse sub-regio die gericht zijn op het herplaatsen van voortijdige schoolverlaters op school dan wel meestal in werk. Als gevolg hiervan behaalt Den Haag de deeldoelstelling voor haar sub-regio, maar desalniettemin blijven op regioniveau de resultaten onvoldoende.

Uit onze interviews is gebleken, dat de ambtelijke top pas in april 2007 de waarschuwingen serieus nam. In de RPA-vergadering van mei 2007 is de effectrapportage besproken. De tegenvallende resultaten uit deze rapportage vormen de aanleiding om een bestuurlijk overleg met de betrokken onderwijswethouders te organiseren. Vanaf dit moment komen zij regelmatig bij elkaar. Het urgentiegevoel neemt zichtbaar toe en de interacties worden frequenter. Hierdoor start de derde ronde van het proces.

De derde ronde: mei 2007 – december 2007

In deze derde ronde komen, zoals hiervoor beschreven is, de wethouders regelmatig in overleg bijeen. Niet langer zien de wethouders het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten slechts als

een wettelijke taak. Het is duidelijk geworden, dat met het afsluiten van het convenant geen vrijblijvende prestatieverplichtingen zijn aangegaan. Hierdoor is het urgentiegevoel toegenomen. Bovendien wordt het probleem van voortijdig schoolverlaten in toenemende mate gezien als een onderdeel van een breder probleem: dat van maatschappelijke uitval van jongeren waarop de bestuurders een antwoord moeten ontwikkelen.

In mei 2007 verzendt het hoofd onderwijsbeleid van de RMC-contactgemeente Den Haag een uitnodiging voor ambtelijk overleg aan de gemeenten van de regio Haaglanden. In deze brief wordt aangekondigd, dat de RMC-coördinatie hersteld en verbeterd gaat worden. Hiervoor wordt adviesbureau BMC ingezet, dat door middel van interviews met betrokken portefeuillehouders, ambtenaren en vertegenwoordigers van de uitvoerende instellingen een inventarisatie maakt van de zorgen, knelpunten en wensen. Het onderzoek van BMC kent twee uitgangspunten. Allereerst het feit dat Den Haag als trekkende gemeente enig tijd moeite heeft gehad om haar rol als RMC-contactgemeente vorm te geven waardoor het de subregio's ontbrak aan sturing en richting. Ten tweede de verwachting van de regio dat door ontwikkeling van beleid en afspraken de resultaten zullen verbeteren. In het verslag van het ambtelijk overleg van november 2007 lezen wij, dat de ambtelijke overleggroep zich kan vinden in de conclusies van het rapport en dat het rapport als onderlegger zal dienen voor een meer concreet plan. De notulen van dit overleg wijzen op eensgezindheid in de vergadering. Dit baseren wij op het aantal genomen besluiten in deze vergadering en op de opmerking bij de rondvraag van een van de participanten over de constructieve sfeer van deze vergadering.

Daarnaast wordt in de hierboven genoemde brief de werving van een RMC-coördinator die uitsluitend belast zal worden met de uitvoerende en beleidsvoorbereidende taken voor het hele RMC, aangekondigd. Het is het de bestuurders duidelijk geworden, dat de combinatie van beleidstaken Veilige school, beleidscoördinatietaken RMC en SMC-Den Haag in één functie een ondoenlijke opdracht is. Per 1 november 2007 wordt de nieuwe RMC-coördinator aangesteld. In deze ronde lukt het om de RMC- en de SMC-functie daadwerkelijk te scheiden.

Parallel aan het hierboven beschreven proces lopen ondertussen de acties gericht op het afsluiten van het tweede convenant. De gereede twijfel dat de doelstellingen niet bereikt zullen worden met als risico dat de projectdirectie de teveel ontvangen subsidiegelden terug zal vorderen, blijft van mei 2007 tot eind 2007 een belangrijk aandachtspunt. De RMC-coördinator voert in dit kader veel overleg met de projectdirectie over de redenen die ten grondslag liggen aan het niet behalen van de doelstellingen. De verbeterde registratie in het schooljaar 2005-2006 is er hier een van. Uit e-mailcorrespondentie van oktober 2007 blijkt, dat in de ambtelijke arena op dat moment vooral zorg is over de negatieve consequenties van het niet behalen van de convenantdoelstelling en de financiële gevolgen daarvan voor de sub-regio's. De slottekst van deze email waarin de hoop wordt uitgesproken dat de volgende vergadering "in een meer constructieve sfeer kan plaats vinden" spreekt in dit verband boekdelen. Om gebruik te kunnen maken van de ontsnappingsclausule van het convenant worden telmethodes aangepast. Zo worden jongeren die herplaatst zijn in werk, niet als voortijdige schoolverlaters geteld en als herplaatsters worden ook jongeren meegeteld die zich zonder

bemiddeling van het casemanagement hebben ingeschreven op school. Daarnaast wordt er een vergelijkende berekening gemaakt van de vier grote steden waaruit blijkt, dat de absolute resultaten van de gemeente Den Haag niet slechter zijn dan die van de andere steden en zij het qua herplaatstingsbeleid zelfs beter doet. Het resultaat hiervan is, dat er - na intensief overleg met de projectdirectie - geen geld terugbetaald hoeft te worden, ondanks dat de doelstelling niet is behaald.

In deze ronde worden in de arena Voortijdig-schoolverlaten-Rijk beslissingen genomen, die het proces in de regionale arena's beïnvloeden. Zo wordt op 1 augustus 2007 de kwalificatieplicht ingevoerd waarmee voor jongeren zonder startkwalificatie de leerplicht wordt verlengd tot 18 jaar. Tevens wordt in deze periode besloten de RMC-registratie te verbeteren door in de toekomst deze registratie via de IB-groep te laten verlopen gebruikmakend van het onderwijsnummer. Dit betekent een vermindering van de administratieve lastendruk voor het ROC.

De projectdirectie is in het vierde kwartaal van 2007 bezig voorbereidingen te treffen voor een nieuw convenant. Hiervoor heeft zij de betrokken partijen uit het veld geconsulteerd. Dit leidde ertoe, dat de projectdirectie de subsidiemiddelen rechtstreeks en uitsluitend aan de ROC's wilde toe te kennen, zodat zij dit zouden kunnen inzetten voor preventief beleid. De gemeenten zouden dan geen middelen meer ontvangen voor curatief beleid. De wethouder van de gemeente Den Haag heeft zich hier echter tegen verzet, mede namens de regio. De dreiging dat Den Haag af zou zien van het tekenen van het convenant en niet langer de regie wilde voeren is volgens een van de respondenten wellicht een stimulans voor de projectdirectie geweest om alsnog middelen voor de gemeente beschikbaar te stellen. De uitkomst hiervan is dat in december 2007 het ministerie van OCW een convenant afsluit met de RMC-contactgemeente en de ROC's uit de regio Haaglanden. Dat het onderwijs rechtstreeks geld ontvangt voor het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten, is nieuw. Volgens een van de respondenten zijn door deze nieuwe subsidieverdeling de gemeente en het onderwijs meer gelijkwaardigere partners geworden die gezamenlijk verantwoording dragen voor het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten.

6.2.5 Rondes, opbrengsten en waardering

Net als bij het proces *Leren en werken* kijken we in deze paragraaf naar de opbrengsten die de verschillende rondes van het proces *Voortijdig schoolverlaten* hebben opgeleverd. Hierbij richten wij ons op de opbrengsten en de waardering hiervan, zoals deze door de respondenten in de interviews zijn genoemd. Deze gegevens zijn in tabel 6-7 gezet. Na de tabel volgt de beschrijving.

Tabel 6-7 Rondes, opbrengsten en waardering *Voortijdig schoolverlaten*

Rondes	Opbrengsten	Waardering door netwerfactoren
1	Inhoudelijk	
	Samenwerkingsverband spirit4you	Positief
	Proces	
	Bundeling loopbaanbegeleiding en casemanagement	Positief
	Scheiding beleid en uitvoering in twee arena's	Positief
	Plan ter versterking van de RMC-functie	Negatief
	Institutioneel	
	Regioconvenant voor de versterking van de RMC-functie	Negatief
	Convenant "aanval op de uitval"	Positief
2	Inhoudelijk	
	Niet behalen van de prestatiedoelstellingen uit convenant	Negatief
	Toename urgentiegevoel wethouders van de regiogemeenten	Positief
	proces	
	Productovereenkomst tussen ROC en RMC-functie	Positief
	Institutioneel	
3	Inhoudelijk	
	Onderzoeksrapport ter verbetering van de RMC-functie door bureau BMC	Positief
	Behoud gemeentelijke middelen voor curatief beleid	Verdeeld
	Terugbetaling subsidiemiddelen n.a.v. niet behalen prestaties eerste convenant wordt voorkomen.	Positief
	Tweede convenant "Aanval op de uitval" waarin ROC's naast de gemeenten een gelijkwaardigere positie hebben gekregen	Positief
	Proces	
	Koppeling ambtelijke en de bestuurlijke arena van de regiogemeenten	Positief
	Versterking van de personele inzet: scheiding van de SMC en RMC-functie	Positief
	Betere samenwerking tussen wethouders en ambtelijke arena	Positief
	Koppeling tussen de regiegroep en de arena van de projectdirectie vsv	Positief
	Regelmatige bijeenkomsten wethouders Onderwijs van de regiogemeenten	Positief
	Institutioneel	
	Tweede convenant Aanval op de uitval waarin ROC's naast de gemeenten een gelijkwaardigere positie hebben gekregen	Positief
	Invoering onderwijsnummer	Positief
	Invoering wet kwalificatieplicht	Positief

In de eerste ronde van het proces wordt voor de regio en ambtelijke overleggroep een projectleider aangesteld die de sturing naar zich toetrekt en duidelijkheid verschaft. De projectleider zorgt voor een scheiding tussen beleid en uitvoering door de regiegroep ambtelijk overleg af te sluiten voor de uitvoeringsorganisaties. De uitvoeringsorganisaties vinden dit een prima ontwikkeling en varen hun eigen koers. Daarnaast is de bundeling van casemanagement een initiatief dat zowel door het onderwijs als door de gemeente gewaardeerd wordt. Het ROC krijgt loopbaanbegeleiders en de gemeente casemanagers.

Door deze organisatorische aanpassingen zien wij dat de actoren uit elkaar zijn gedreven en dat er geen sprake van samenwerking is tussen de drie arena's. Er wordt weliswaar een convenant tussen de RMC-contactgemeente en de overige RMC-gemeenten afgesloten, maar de afspraken uit dit convenant worden niet nagekomen.

De opbrengsten van de tweede ronde laten een omgekeerd beeld zien. De slechte resultaten dwingen de actoren om samen te werken. De wethouders van de RMC-gemeentes gaan samenwerken en zoeken samenwerking met de uitvoeringsorganisaties via een productovereenkomst met het ROC. Een andere opbrengst betreft een inhoudelijke opbrengst. Door de invoering van het onderwijsnummer kunnen de voortijdig schoolverlaters beter geregistreerd worden en is het voor de scholen gemakkelijker om de voortijdige schoolverlaters aan te melden. De scholen hoeven nu niet meer op verschillende manieren te rapporteren. Dit vermindert de administratieve lastendruk. Ook de kwalificatieplicht wordt gezien als een instrument dat een positieve bijdrage levert. Een andere opbrengst uit de tweede ronde is het tweede convenant dat de RMC-gemeente, de ROC's en de projectdirectie afsluiten. Bijna was de gemeente geen convenantpartij geweest, maar door intensief onderhandelen heeft de RMC-contactgemeente Den Haag het convenant mede ondertekend.

6.2.6 Actorstrategieën in de verschillende arena's van *Voortijdig schoolverlaten*

Nadat wij de rondes en de opbrengsten in kaart hebben gebracht, gaan wij in deze paragraaf na welke strategieën de actoren gebruikt hebben om de resultaten te bewerkstelligen. Tabel 6-8 geeft een overzicht van deze actorstrategieën.

Tabel 6-8 Actorstrategieën in de arena's *Voortijdig schoolverlaten*

Ronde 1		
<i>Arena</i>	<i>Actoren</i>	<i>Strategieën</i>
Onderwijswethouders regio	Wethouders van de regio	vermijdstrategie
Regieoep en ambtelijk overleg	Ambtenaren van de regiogemeenten	Go alone strategie
De uitvoeringsorganisaties	ROC, VO, CWI,	Samenwerkingsstrategie
	Voortgezet Onderwijs	Samenwerkingsstrategie
	CWI	Samenwerkingsstrategie

	Jeugdzorg	Samenwerkingsstrategie
RPA		Faciliteringsstrategie
Beleidsarena Rijk	ministerie van OCW	faciliteringsstrategie
	Projectdirectie <i>Voortijdig schoolverlaten</i>	Nog niet zichtbaar

Ronde 2		
<i>Arena</i>	<i>Actoren</i>	<i>Strategieën</i>
Onderwijswethouders regio	Wethouders van de regio	Vermijdstrategie
Regiegroep en ambtelijk overleg	Ambtenaren van de regio (RMC-coördinator)	Conflictstrategie
De uitvoeringsorganisaties	ROC, VO, CWI,	Samenwerkingsstrategie
	Voortgezet Onderwijs	Samenwerkingsstrategie
	CWI	Samenwerkingsstrategie
	Jeugdzorg	Samenwerkingsstrategie
RPA		Faciliteringsstrategie
Beleidsarena Rijk	ministerie van OCW	Faciliteringsstrategie
	Projectdirectie <i>Voortijdig schoolverlaten</i>	Faciliteringsstrategie
	RMC-contactgemeente	Vermijdingsstrategie

Ronde 3		
<i>Arena</i>	<i>Actoren</i>	<i>Strategieën</i>
Wethouders Onderwijs gemeentes uit de RMC-gemeenten Haaglanden/West	Wethouders van de regio	Samenwerkingsstrategie
Regiegroep en ambtelijk overleg	Ambtenaren van de regiogemeenten (RMC-coördinator)	Samenwerkingsstrategie
De uitvoeringsorganisaties	ROC, VO, CWI,	Samenwerkingsstrategie
	Voortgezet Onderwijs	Samenwerkingsstrategie
	CWI	Samenwerkingsstrategie
	Jeugdzorg	Samenwerkingsstrategie
RPA		Faciliteringsstrategie
Beleidsarena Rijk	ministerie van OCW	Faciliteringsstrategie
	Projectdirectie <i>Voortijdig schoolverlaten</i>	Facilitering & conflictstrategie
	RMC-contactgemeente	Samenwerking & conflictstrategie

De wethouders van de regiogemeenten zien het voortijdig-schoolverlatenbeleid aanvankelijk slechts als een medebewindstaak, waaraan zij willen voldoen met zo min mogelijk inspanningen. Hiertoe ontwikkelen de wethouders een vermijdingsstrategie, die zij ook na het ondertekenen van het

convenant met het Rijk in de tweede ronde blijven hanteren. Deze vermijdingsstrategie levert in de tweede ronde een crisis op, omdat de doelstellingen van het afgesloten convenant niet worden behaald en de teveel ontvangen subsidie teruggestort moet worden. Deze crisissituatie verandert de perceptie van de wethouders. Zij worden zich bewust van het feit dat zij met het ondertekenen van het convenant een niet vrijblijvende prestatieverplichting zijn aangegaan. Bovendien verandert hun perceptie en zien zij voortijdig schoolverlaten als een onderdeel van het urgente, bredere maatschappelijk probleem van maatschappelijk uitval van jongeren. De wethouders schakelen in de derde ronde over naar een samenwerkingsstrategie. Daarnaast kiezen de wethouders in de derde ronde voor een conflictstrategie richting de projectdirectie. De projectdirectie was aanvankelijk van plan met het tweede convenant de gemeente niet langer middelen voor curatief beleid toe te kennen. Toen de gemeente dit gevaar ontwaarde, heeft zij bedreigd haar regierol neer te leggen. Door deze strategie te kiezen heeft de projectdirectie een sterker toegewijde gemeente als convenantpartner gekregen, terwijl de gemeente door deze strategie te kiezen convenantpartner is gebleven.

De regiegroep en het ambtelijke overleg handelen vanuit de perceptie dat voortijdig schoolverlaten niet alleen een groot probleem is voor de regio, maar ook voor de eigen gemeente. Bij gebrek aan regionale samenwerking op bestuurlijk niveau ontwikkelen de ambtenaren go-alone strategieën gericht op het verwerven van zoveel mogelijk middelen voor de eigen subregio of gemeente. Met het plan versterking van de RMC-functie en de aanstelling van een projectleider werd geprobeerd verbetering te bewerkstelligen. Echter, deze projectleider hanteert een go-alone strategie gericht op het voortvarend orde in de chaos scheppen. Deze strategie levert echter niet de gewenste resultaten: zowel de bestuurlijke als ambtelijke samenwerking verbetert niet en de arena's van beleid en uitvoering worden verder ontkoppeld. Deze werkwijze levert betrokkenen geen positieve opbrengsten op; er wordt veel tijd verspild aan de verdeling van middelen en de prestaties blijven achter. In de tweede ronde ontwikkelt het ambtelijk overleg een conflictstrategie om de problematiek van de RMC-functie van de Haagse regio onder de aandacht van de wethouders te brengen. Deze strategie levert een verhoogd urgentiegevoel bij de wethouders op. Voor de ambtenaren betekent dat zij in de derde ronde meer sturing en facilitering krijgen. In de derde ronde ontwikkelen de ambtenaren dan langzaam maar zeker samenwerkingsstrategieën. Deze strategie levert als positieve opbrengst het rapport van adviesbureau BMC over het functioneren van de RMC-functie op, dat door de betrokkenen wordt onderschreven en daarmee een basis biedt voor verbetering van de samenwerking.

De uitvoerende instellingen handelen vooral vanuit de perceptie, dat het voorkomen van uitval van individuen behoort tot de kerntaak van de organisatie. Hiertoe hanteren zij in de diverse rondes samenwerkingsstrategieën met de andere uitvoerders. De productovereenkomst uit de tweede ronde geeft deze samenwerking een impuls. De opbrengsten die dit oplevert, worden positief gewaardeerd vanuit het perspectief dat iedere leerling telt. Men is echter wel van mening, dat met goede regie de resultaten verbeterd kunnen worden. De gehanteerde samenwerkingstrategieën in de arena van de

uitvoeringsinstellingen hebben ertoe geleid dat voldaan is aan de productovereenkomst. Dit resultaat is mede te danken aan het instrument spirit-4-you, dat ook een resultante van de samenwerking is.

Dat de wethouders Onderwijs in de eerste twee rondes toch af en toe met elkaar in gesprek zijn over het voortijdig schoolverlaten, is te danken aan het RPA. Dit platform biedt de wethouders de gelegenheid met elkaar te overleggen. Deze faciliteringsstrategie van het RPA heeft het gewenste effect.

De projectdirectie is in de eerste ronde van het proces nog niet zichtbaar; de opstelling van de rijksoverheid was tot die tijd vooral (beperkt) faciliterend geweest. De tegenvallende resultaten van het voortijdig-schoolverlatenbeleid vormden de aanleiding voor het instellen van de projectdirectie. Het boeken van concrete resultaten is voor de projectdirectie het voornaamste doel. In de tweede ronde hanteert de projectdirectie hiervoor de samenwerkingsstrategie. Dit levert de projectdirectie twee resultaten op: een ondertekend convenant als positief resultaat en niet-behaalde doelstellingen uit dit convenant als negatief resultaat. Dit negatieve resultaat maakt dat de projectdirectie overschakelt naar een conflictstrategie, waardoor een crisis ontstaat met als dreiging voor de regiogemeenten dat subsidiemiddelen moeten worden terugbetaald. Deze strategie wordt ook toegepast bij het afsluiten van het tweede convenant, waarbij de projectdirectie in eerste instantie ervan uitgaat dat alle middelen rechtstreeks naar de ROC's gaan. Positieve opbrengst van deze strategie is een verhoogd urgentiegevoel bij de wethouders van de regiogemeenten ten aanzien van het belang van het terugdringen van voortijdig schoolverlaten.

Daarnaast hanteert de projectdirectie in deze derde ronde ook de faciliteringsstrategie door zorg te dragen voor aanvullende beleidsinstrumenten voor de uitvoerders in de vorm van de kwalificatieplicht en het onderwijsnummer.

6.3 Een vergelijking van de processen van besluitvorming bij “Leren en werken” en “Voortijdig schoolverlaten”

6.3.1 Fragmentatie van de besluitvorming: overzicht van de betrokken arena's

Het netwerk *Leren en werken* bestaat aanvankelijk uit vier, en na de eerste ronde uit drie arena's: de Leren-en-werken-arena-Rijk, de Leren-en-werken-arena-Haagse regio en het RPA. Aanvankelijk zijn de verbindingen tussen deze arena's goed. Zowel de directeur van het RPA als de projectdirectie *Leren en werken* hebben zitting in de arena voor de Haagse regio. Echter, met het versmallen van de arena tot de uitvoeringsverantwoordelijke instellingen verlaten deze actoren de arena, waardoor zij geen bijdrage meer kunnen leveren aan het besluitvormingsproces in deze arena. Gelijktijdig verlaat de gemeente Den Haag de arena. Als gevolg van deze ontwikkeling zijn er weinig mogelijkheden voor het verbinden van het rijks- en regionale onderwijs-arbeidsmarktbeleid en de uitvoering van het project *Leren en werken*. Vanuit het perspectief van de uitvoerende actoren die het *Leren en werken* project vooral beschouwen als een uit te voeren opdracht - de doelstellingen en de wijze waarop deze doelen

bereikt moeten worden liggen immers al vast - is er met de stuurgroep een kleine slagvaardige uitvoeringsorganisatie opgezet, die zelfstandig en zonder politieke bemoeienis kan opereren. Bezien vanuit het perspectief van de actoren die het project een innovatieve dimensie willen geven, is het verkleinen van de arena en het losser maken van verbindingen echter een ongewenste ontwikkeling.

Het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* bestaat uit vijf arena's: de projectdirectie, de bestuurlijke arena en ambtelijke arena van de regiogemeenten, de uitvoerende instellingen en het RPA. Aanvankelijk zijn er weinig tot geen verbindingen tussen deze arena's. Als gevolg hiervan ontbreekt het de RMC-contactgemeente Den Haag aan voldoende informatie en kennis waardoor zij in de eerste ronde een convenant afsluit met te ambitieuze doelstellingen, terwijl in de tweede ronde de waarschuwingssignalen van de RMC-coördinator niet doordringen tot de arena van wethouders. Als gevolg van de ontstane crisis rondom de doelstellingen van het eerste convenant "Aanval op de uitval" ontstaan er echter weer verbindingen tussen de verschillende arena's. Er ontstaan verbindingen tussen de projectdirectie *Voortijdig schoolverlaten* en de arena van uitvoerende instellingen in verband met de voorbereiding van het tweede convenant 'Aanval op de uitval'. Tussen de projectdirectie enerzijds en de ambtelijke en wethoudersarena anderzijds ontstaan verbindingen in verband met de subsidievaststelling naar aanleiding van het eerste convenant en ter voorbereiding van het tweede convenant. Daarnaast verbeteren de verbindingen tussen de wethoudersarena en de ambtelijke arena. De verbinding tussen de ambtelijke en uitvoerende arena ten slotte wordt verbeterd als gevolg van de nieuwe subsidieregeling waardoor de onderwijsinstellingen een meer gelijkwaardige partner zijn geworden.

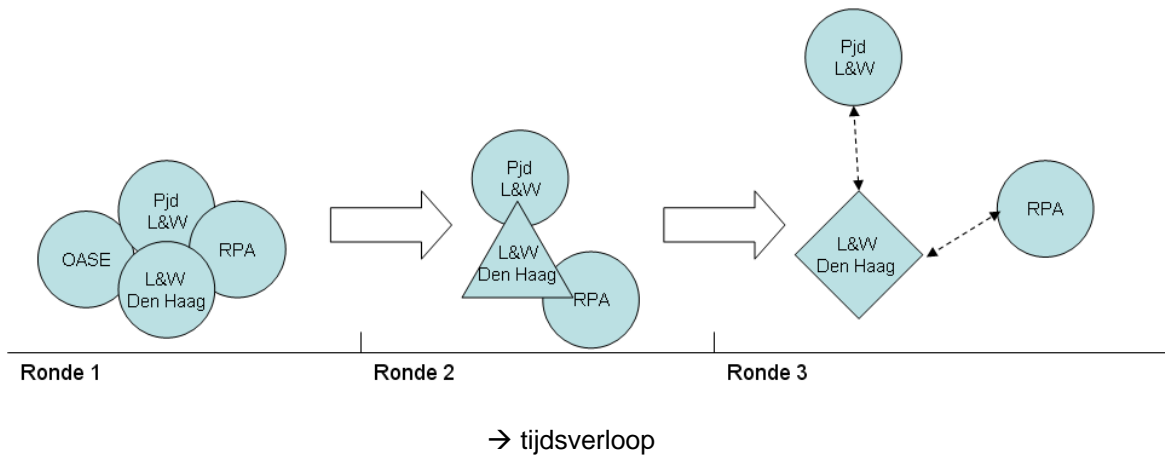
Wanneer wij de twee netwerken vergelijken zien wij dat de structuur van de twee netwerken veel overeenkomsten vertoont. Beide netwerken hebben de arena van de projectdirectie, het RPA en de uitvoerende instellingen. Belangrijk verschil is echter de betrokkenheid van de lokale overheden in het netwerk *Voortijdig schoolverlaten*. Het RPA vervult voor beide netwerken dezelfde rol. Het biedt een platform voor overleg en afstemming tussen bestuurders.

De ontwikkeling van de structuur van de netwerken vertoont echter grote verschillen. In het proces van *Leren en werken* zijn de arena's aanvankelijk sterk aan elkaar verbonden. Vertegenwoordigers van de arena's hebben zitting in de Leren-en-werken-arena-Haagse regio. Naarmate het proces vordert, komen de arena's losser van elkaar te staan. Eerst maken de projectdirectie en het RPA nog deel uit van het proces. In de derde ronde kijken zij op afstand naar de vorderingen in de Haagse arena van *Leren en werken*.

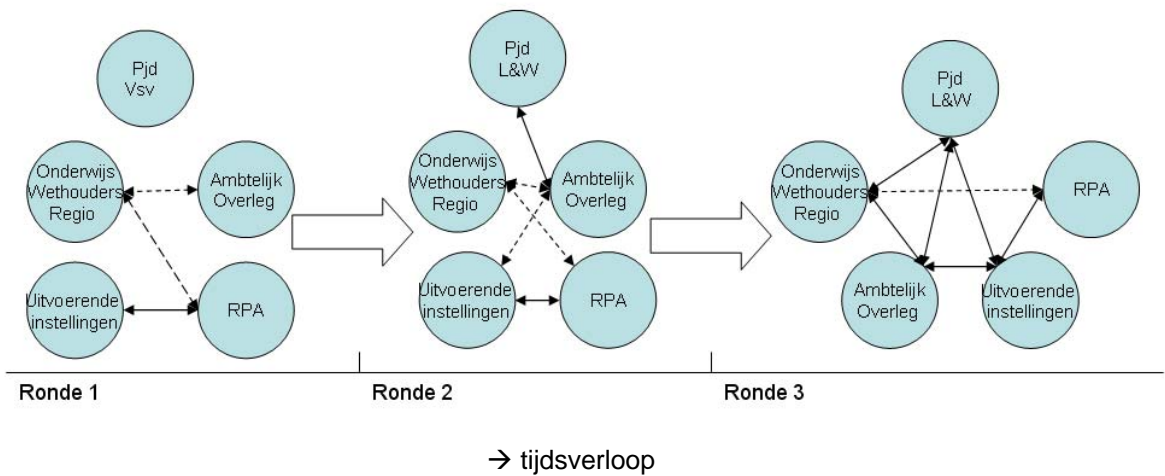
In het proces van *Voortijdig schoolverlaten* zien wij een omgekeerde beweging. Eerst waren de arena's los van elkaar en sterk gefocust op zichzelf. Naarmate het proces vordert, ontstaan er meer koppelingen.

De ontwikkeling van de verbindingen in de netwerken *Leren en werken* en *Voortijdig schoolverlaten* hebben wij hieronder in twee schema's weergegeven. In schema 6-1 verbeelden de overlappende

figuren de vertegenwoordiging van de arena's in de *Leren en werken* arena- Haagse regio. Voor deze *Leren en werken* arena- Haagse regio hebben wij in de verschillende rondes verschillende figuren gebruikt omdat de samenstelling van deze arena met iedere ronde wijzigt. De pijlen in de figuren 6-1 en 6-2 staan voor de sterke verbindingen tussen de arena's aan en de gestippelde pijlen voor de zwakke verbindingen.



Figuur 6-1 De ontwikkeling van verbindingen tussen arena's in het proces *Leren en werken*



Figuur 6-2 De ontwikkeling van verbindingen tussen arena's in het netwerk *Voortijdig schoolverlaten*

6.3.2 De stagnaties en doorbraken in de processen vergeleken

In het proces van *Leren en werken* zien wij dat de interactie in de eerste twee rondes zich vooral concentreert rondom de procesgang. De intentieverklaring, het plan van aanpak, de organieke structuur, de personele bezetting en het al dan niet participeren van actoren in het netwerk zijn de onderwerpen waar het om draait. Impliciet gaat het bij al deze besluiten om de te kiezen oplossingrichting: een langetermijnaanpak gericht op innovatie met het onderwijs als motor of een meer incrementele kortetermijnaanpak met het bedrijfsleven als motor. Parallel aan dit impliciete vraagstuk draait het om de vraag wie verantwoordelijk is voor het Leren-en-werken-beleid: een kleine

slagvaardige stuurgroep bestaande uit uitvoeringsorganisaties of een grotere stuurgroep met meer de focus op strategisch regionaal onderwijs-arbeidsmarktbeleid. Waarbij het tevens van belang is wie voldoende toegewijd is aan het beleid om de doelstellingen van de intentieverklaring te ondertekenen en mede-verantwoordelijkheid te nemen voor het plan van aanpak.

In de derde ronde richt de interactie zich meer op de inhoud. De focus van de stuurgroep wordt verbreed, er wordt ingezet op duurzame samenwerking en er wordt samengewerkt voor het behalen van de doelstellingen. De interactie in deze ronde richt zich meer op de knelpunten in de uitvoering. De knellende wet- en regelgeving vormt hierbij een belangrijk probleem.

De analyse van het verloop van het proces brengt ons in deze fase van het onderzoek tot de conclusie dat de afhankelijkheidsrelatie met de projectdirectie *Leren en werken* voor de oplossing van het probleem wellicht minder groot is dan bij aanvang leek. De bronnen legitimiteit en competentie blijken minder belangrijk te zijn dan gedacht. Immers, de projectdirectie is niet in staat gebleken knellende wet- en regelgeving, rigide subsidieregelingen en politieke tijdsdruk te pareren. De bron financiën wordt bovendien door de knellende subsidieregeling een minder aantrekkelijke bron, terwijl tegelijkertijd de wens tot verduurzaming en verbreding van de samenwerking actoren wellicht zou kunnen doen besluiten deze organisatiekosten voor eigen rekening te nemen. Immers, het tijdelijke karakter van de subsidieregeling staat haaks op de wens van de stuurgroep om te bouwen aan duurzame relaties. De benoeming van de projectleider Haagse regio voor ontvangst van de subsidiebeschikking, is een signaal dat in dit licht kan worden gezien. Tenslotte valt op dat de projectdirectie geen consequenties heeft verbonden aan het niet behalen van de prestatiedoelen uit de intentieverklaring. Integendeel de directie waardeert de opbrengsten positief en is door voortschrijdend inzicht van mening dat de vooraf gestelde doelen niet realistisch waren. Dit betekent dat de projectdirectie niet zal overgaan tot terugvordering van middelen.

Het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* stagneert vooral op de tekortschietende betrokkenheid van de wethouders. Dit lage urgentiegevoel zorgt ervoor dat er onvoldoende sturing is in de regio. Bij gebrek aan regionale visie en beleid ontwikkelen de vertegenwoordigers van de subregio's go-alone strategieën en stagneert het proces in de ambtelijke arena op de verdeling van de middelen. De samenwerking in de arena van de uitvoerende instellingen verloopt daarentegen als gevolg van het hoge urgentiegevoel en de homogene perceptie van de oplossingsrichting goed. Een voorbeeld hiervan is het samenwerkingsverband spirit4you. Alhoewel de respondenten wel aangeven dat meer regie de resultaten kan verbeteren.

Het eerste convenant "Aanval op de uitval" verandert de institutionele verhoudingen. De bestuurders gaan hiermee een niet vrijblijvende afspraak aan. Dat deze afspraak inderdaad niet vrijblijvend is, realiseren de wethouders zich pas bij het ontstaan van de crisis rondom het niet behalen van de doelstelling en de mogelijke terugvordering van de subsidiemiddelen. Deze stagnatie legde de focus op het voortijdig-schoolverlatenbeleid, waarbij de relatie tussen voortijdig schoolverlaten en maatschappelijke uitval van jongeren met alle negatieve gevolgen van dien voor de samenleving kon worden gelegd. Hierdoor verandert de perceptie en het urgentiegevoel van de wethouders. Dit

toegenomen urgentiegevoel zorgt voor meer management door de wethouders in de derde ronde. Dreigende stagnaties zoals het terugbetalen van de subsidiegelden en het financieel uitsluiten van de gemeente in het tweede convenant, worden door de RMC-contactgemeente het hoofd geboden door afwisselend gebruik te maken van samenwerkings- en conflictstrategieën. In tegenstelling tot de projectdirectie *Leren en werken* blijkt de afhankelijkheid van de projectdirectie in netwerk *Voortijdig schoolverlaten* wel zeer groot te zijn. De projectdirectie heeft zorggedragen voor aanpassingen in institutionele verhoudingen, wet- en regelgeving en de subsidiesystematiek.

6.3.3 Effectiviteit van het proces: waardering voor de opbrengsten

Wanneer wij de effectiviteit van de beide processen vergelijken, zien wij dat veel opbrengsten van het proces *Leren en werken* leiden tot een verdeelde waardering. Verschillen in perceptie en toewijding zoals beschreven in hoofdstuk 5 vormen een verklaring voor deze tegenstellingen in de waardering van de opbrengsten. Voor de meer positieve waardering van de opbrengsten in de derde ronde kan de aanpak van de projectleider in deze ronde de oorzaak zijn, maar ook kan de verklaring gezocht worden in het verkleinen van de arena tot een groep “gelijkgestemden”.

Binnen het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* zien we, dat de actoren de opbrengsten vrijwel hetzelfde waarderen: unaniem positief of unaniem negatief. Meer overeenstemming in percepties en toewijding zijn de verklaring voor deze unanimiteit. Uiteindelijk heeft de breed gedragen negatieve waardering voor de resultaten in het kader van het convenant “Aanval op de uitval” geleid tot een crisis die voor een doorbraak in het proces heeft gezorgd.

6.3.4 Conclusie

Zoals wij hebben gezien bij de analyse van het netwerk in hoofdstuk 5, hebben de actoren in het netwerk *Leren en werken* verschillende percepties van de aard van het probleem en de oplossingsrichting. Voor de aard van het probleem stellen sommige actoren de employability van de werknemer centraal, anderen het economische belang van aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en weer anderen de transitie tot kenniseconomie. In lijn met deze probleemperceptie willen sommige actoren inzetten op een kortetermijnaanpak met het bedrijfsleven als motor, terwijl anderen een innovatieve, langetermijnaanpak met het onderwijs als motor voorstaan.

Wij constateren dat de aanpak van het leren-en-werkenbeleid door het Rijk met zijn meetbare kortetermijndoelstellingen geformuleerd in outputdoelstellingen in de intentieverklaring en de hieraan gerelateerde subsidieregeling beter aansluit bij de oplossingsrichting gericht op de korte termijn die aansluiting zoekt bij de vraag van het bedrijfsleven. Door deze beleidsaanpak werd het project minder interessant voor die actoren die de andere oplossingsrichting voorstonden. Het waren dan ook vooral de beslispunten die de projectdirectie voorlegde, die zorgden voor stagnering, zoals de ondertekening van de intentieverklaring, het instellen van een stuurgroep en het mede-verantwoordelijkheid nemen voor het plan van aanpak.

Daarbij is het lage urgentiegevoel binnen het netwerk een andere factor van belang. Hierdoor hadden weinig actoren een sterke toewijding aan de oplossing van het probleem. In feite zijn er binnen het

netwerk geen actoren aan te wijzen die vinden dat zij (mede) verantwoordelijk zijn voor de oplossing van het probleem. Wel is er binnen het netwerk een aantal actoren met een belang in termen van kosten en baten bij het leren-en-werkenbeleid. Allereerst zijn er de onderwijsinstellingen die in het kader van het project kunnen werken aan de toekomstbestendige inrichting van hun onderwijsinstelling. Ten tweede zijn er de werkgevers die met het beleid het knelpunt van een krappe arbeidsmarkt kunnen verlichten. Ten slotte is er het CWI dat met het beleid moeilijk bemiddelbare werkzoekenden duurzaam kan terugleiden naar arbeid. Het zijn dan ook juist deze actoren die toegewijd zijn gebleven aan de samenwerking in het netwerk en die tevreden zijn over de opbrengsten van de derde ronde van het proces.

De actoren die geen belang in termen van kosten en baten hadden bij het beleid en die bovendien gericht waren op een innovatieve, langetermijnaanpak, waren niet tevreden over de opbrengsten. Zij hebben vermijdingsstrategieën ontwikkeld en de arena verlaten. Als gevolg hiervan zijn de verbindingen met andere arena's verzwakt.

Voor het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* hebben wij geconstateerd, dat ook hier de percepties van de aard van het probleem verschillen. Sommige actoren leggen de nadruk op het voortijdig schoolverlaten als maatschappelijk probleem, terwijl anderen dit probleem meer benaderen vanuit het perspectief van het individu. Echter, over de oplossingsrichting bestaan geen grote verschillen van mening. We kunnen dus concluderen dat er binnen het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* meer inhoudelijke overeenstemming is. Bovendien is de toewijding van de actoren in het netwerk over het algemeen groot. Voor de onderwijsinstellingen heeft het terugdringen van voortijdig schoolverlaten een directe relatie met de taakstelling en missie van de instelling. Een knelpunt tijdens de eerste twee rondes was echter het gebrek aan toewijding van de wethouders van de regiogemeenten. De projectdirectie heeft met het afsluiten van het eerste convenant "Aanval op de uitval" getracht de toewijding van de wethouders van de regiogemeenten te doen toenemen. Deze toewijding werd echter pas groter na het ontstaan van een crisis rondom de niet behaalde doelstelling van dit convenant. In de derde ronde zien wij vervolgens een meer toegewijd netwerk. De belangen van de verschillende actoren in het netwerk zijn gekoppeld waardoor er voldoende overeenstemming is over de oplossingsrichting om te komen tot een samenwerkingsproces met door de actoren positief gewaardeerde opbrengsten.

7 Het management in de netwerken *Leren en werken en Voortijdig schoolverlaten*

Introductie

In deze paragraaf vergelijken wij het management in beide netwerken. Eerst gaan wij in op wie de netwerkmanager is. Vervolgens analyseren wij welke strategieën hij gekozen heeft om zijn doelen te bereiken. Vertonen deze strategieën kenmerken van procesmanagement of projectmanagement? Vervolgens analyseren wij welke strategieën hij toegepast heeft om blokkades te verhelpen en stagnaties te doorbreken. Tot slot vergelijken wij de managementstrategieën uit beide netwerken.

7.1 *Leren en werken*

7.1.1 De netwerkmanager

In hoofdstuk 6 hebben wij beschreven welke strategieën de actoren gekozen hebben in de verschillende arena's. Deze actorstrategieën zijn gericht op de realisatie van de eigen doelstellingen c.q. hun eigen belang. Echter, het netwerk is geformeerd met als doel de gezamenlijke *Leren-en-werkendoelstellingen* te realiseren. Voor het management van het proces is daarom een netwerkmanager nodig. In hoofdstuk 4 hebben wij beschreven dat de initiatiefnemers de formele netwerkmanager is dan wel dat de initiatiefnemer iemand benoemt tot formele netwerkmanager. Daarnaast kunnen andere actoren uit het netwerk kiezen voor strategieën die gericht zijn op het managen van het netwerk. Dit zijn de informele managers. In tabel 7-1 zetten wij de managementstrategieën van de netwerkmanager en de andere actoren op een rij. Daarbij geven wij aan of de strategieën gericht zijn op de inhoud, op het proces of institutioneel gericht zijn.

Tabel 7-1 De netwerkmanagers van *Leren en werken* en hun strategieën

managers	periode	strategie	gericht op
Projectdirectie L&W (formele netwerkmanager)	Ronde 1	Nodigt partijen uit voor twee plenaire vergaderingen	proces
		Verlaat het principe van plenair vergaderen en gaat over op bilaterale overleggen	proces
		Kiest de actoren	Institutioneel
		Bepaalt dat er een stuurgroep voor het project moet komen.	Institutioneel
	Ronde 2	Bewaakt de voortgang	proces
		Knipt het project op in vier deelprojecten	proces
		Toetst de deelplannen aan de doelstellingen van de projectdirectie	proces
		Kiest de actoren: blokkeert daarmee de deelname van Zoetermeer	Institutioneel
		Maakt de spelregels door de invoering van de subsidieregeling	Institutioneel
Projectleider Haagse regio	Ronde 3	Verbreedt de agenda van <i>Leren en werken</i> naar onderwijs-arbeidsmarkt	Inhoud

(formele netwerkmanager)		Inventariseert bij de percepties van de afzonderlijke stuurgroepleden	inhoud
		Stelt een vergaderschema op voor de projectperiode.	inhoud
		Huurt een externe procesbegeleider in die stuurgroep begeleidt in het verduurzamen van de samenwerking	Institutioneel
KvK (informeel)	Ronde 2	Zorgt voor een externe schrijver die de deelprojectplannen tot één projectplan kneedt	proces
MKB (informeel)	Ronde 2	Blokkeert het proces door het plan van aanpak niet te ondertekenen	proces
Mondriaan (informeel)	Ronde 2	Trekt het MKB over de streep door vrijwaring financiële aansprakelijkheid	proces
	Ronde 3	Verduurzamen van relaties door formeren stuurgroep met bestuurders	Institutioneel
		Uitbreiding van de actoren met voortgezet onderwijs, CWI, HBO-InHolland	Institutioneel

In de eerste ronde is de projectdirectie *Leren en werken* de netwerkmanager. De projectdirectie is de initiatiefnemer van het project treedt op als netwerkmanager. De strategieën die de netwerkmanager kiest zijn gericht op de vorming van het netwerk (institutioneel) en op het proces. De projectdirectie bepaalt namelijk wie er mee gaan werken aan het project en bepaalt de overlegstructuur. Het is een bewuste keuze van de projectdirectie om te starten met plenaire overleggen om vervolgens over te stappen op bilaterale overleggen met als doel de intentieverklaring te kunnen opstellen om op deze wijze de voortgang erin te houden. In deze eerste ronde hebben wij geen managementstrategie gezien van een van de andere actoren.

In de tweede ronde is de projectdirectie *Leren en werken* eveneens de netwerkmanager. Net als in de eerste ronde kiest de projectdirectie voor strategieën die gericht zijn op het proces en op de vorming van het netwerk. De projectdirectie bepaalt welke actoren deel gaan nemen aan het project. Dit wordt duidelijk door de blokkade die zij opwerpt voor Zoetermeer. De andere actoren vonden het prima als Zoetermeer zou toetreden. De projectdirectie wijst deze deelname af omdat het proces al te ver gevorderd zou zijn. Verder introduceert zij de subsidieregeling, waaruit een set aan spelregels volgt. Wat de strategie gericht op het proces betreft, zorgt zij ervoor, dat er een stuurgroep en een werkgroep komen en dat de planvorming in vier delen wordt opgeknipt.

In deze tweede ronde zien wij naast de formele manager strategieën van andere actoren opdoemen. Deze strategieën zijn gericht op het faciliteren van het netwerk. Zo zorgt de Kamer van Koophandel ervoor, dat er een externe schrijver komt die de deelprojectplannen tot een geheel maakt. Tevens zien wij in het MKB een informele manager. Uit de rondbeschrijving in hoofdstuk 6 hebben wij de weigering van het MKB het plan van aanpak te ondertekenen een conflictstrategie genoemd die het MKB inzet ter bescherming van zijn eigen belangen, zoals het kunnen dragen van deze financiële verantwoordelijkheid. Het MKB is immers een vereniging die opkomt voor de belangen van haar leden en hiervoor van haar leden contributie ontvangt. Echter, deze strategie kan ook gezien worden als een strategie die gericht is op het managen van het netwerk. Het MKB maakt namelijk duidelijk dat het in de besprekingen gegaan is om het proces en niet om de inhoud. Het MKB staat voor een duurzame

samenwerking in de regio en benadrukt dat op deze 'conflicterende' manier. De strategie leidt vervolgens wel tot een verduurzaming van de relaties en het aanpassen van de personele bezetting van de stuurgroep. Een andere informele manager is Mondriaan. Zonder tussenkomst van de formele netwerkmanager lost het ROC het conflict met het MKB op. In de tweede ronde zien wij één formele manager, de projectdirectie, en drie informele managers: de Kamer van Koophandel, het MKB en ROC Mondriaan.

In de derde ronde is de projectleider Haagse regio de netwerkmanager. De projectleider is benoemd door de stuurgroep, die inmiddels uit de bestuurders van de uitvoeringsverantwoordelijke organisaties bestaat. De projectleider kiest voor strategieën die op de inhoud, op het proces en institutioneel gericht zijn. De derde ronde wijkt hiermee op een essentieel punt af van de eerdere rondes. In de eerste twee rondes is de inhoud, in de vorm van het afstemmen van percepties, geen onderwerp van overleg geweest. De netwerkmanager van de derde ronde inventariseert de verschillende percepties van de deelnemende partijen. Verder maakt hij een vergaderschema en stelt hij samen met de voorzitter van de stuurgroep de agenda op. Het ROC Mondriaan is overigens door de stuurgroepleden gevraagd de stuurgroep voor te zitten. Verder huurt hij een externe procesbegeleider in, met het oog op de rol van de stuurgroep op de lange termijn. De eerste wat hij constateert is "dat jullie [onderwijs en bedrijfsleven] het allemaal belangrijk vinden om na oktober [2007] door te gaan om in de regio *Leren en werken* verder vorm te geven." Naast de formele netwerkmanager zien wij dat Mondriaan de informele netwerkmanager is. ROC Mondriaan zorgt er namelijk voor dat de stuurgroep in de derde ronde bestaat uit de bestuurders en zorgt er tevens voor dat de stuurgroep wordt uitgebreid met vertegenwoordigers van CWI en het voortgezet onderwijs. Op onze vraag in de interviews naar wie de manager van het netwerk is, antwoordt er één "raar dat ik dat eigenlijk niet weet". Het merendeel zegt dat de projectleider dit is en een paar respondenten noemt Mondriaan de netwerkmanager. Een respondent zegt dat de stuurgroep de rol van netwerkmanager vervult.

7.1.2 De managementstrategieën: projectbenadering en procesbenadering

Uit onze netwerkbeschrijving in paragraaf 5.1 blijkt, dat de betrokken actoren verschillende percepties van het probleem en van de oplossingsrichting hebben. Verder is er een verschil in gevoel van urgentie en over wie er verantwoordelijk is voor de oplossing van het probleem. Het vraagstuk van '*Leren en werken*' blijkt een 'wicked problem', waarbij veel organisaties betrokken zijn. Een procesmatige aanpak leidt in deze tot een betere probleemoplossing. Kernelementen van een procesmatige benadering zijn: openheid, bescherming 'core value', voortgang en inhoud. Hieronder vergelijken wij de strategieën van de formele netwerkmanagers die wij in tabel 7-1 geïnventariseerd hebben met deze kernelementen.

Tabel 7-2 Managementstrategieën gerelateerd aan kernelementen procesmanagement

<i>Leren en werken</i>		n e t w e r k m a n a g e r		
Kernelementen procesmanagement		ronde 1	ronde 2	ronde 3
		projectdirectie L&W	projectdirectie L&W	Projectleider Haagse regio
openheid	Alle relevante actoren betrekken	Bepaalt de samenstelling van het netwerk	Bepaalt de samenstelling van het netwerk	X
	Open agendavorming	X	X	Verbreedt de agenda Stelt de agenda samen met de actoren op
Core values	Regels binnen het netwerk opstellen	Stelt eenzijdig de regels op (richtlijnen intentieverklaring)	Stelt eenzijdig de regels op via subsidieregeling	Stelt gezamenlijk de regels op
	Zorgdragen voor de individuele belangen actoren	X	X	Set van regels voorziet in bescherming van belangen
	Veilige omgeving bieden doordat actoren zich kunnen committeren aan het proces maar niet aan het resultaat	X	X	Set van regels voorziet hierin
voortgang	Actoren bepalen mede agenda	X	X	Stelt samen met de vz van de stuurgroep de agenda vast
	Meerwaarde benadrukken van de relaties die partijen met elkaar aangaan	X	X	Actoren zelf richten zich op duurzame samenwerking
	Creatieve externe partij binnen halen	X	X	Projectleider Haagse regio huurt procesbegeleider in
	Personele bezetting	X	X	X
	Instellen organieke structuur	Zorgt voor vastlegging organieke structuur in intentieverklaring	Zorgt voor stuurgroep-werkgroepstructuur	X
inhoud	Doelen actoren verbinden	X	X	Inventariseert de percepties van de actoren
	Overeenstemming percepties actoren	X	X	Brengt percepties met elkaar in overeenstemming
	Reframing	X	X	X
	Externe deskundige	X	X	X

X = geen strategie waargenomen

Als wij de vertoonde managementstrategieën koppelen aan de kernelementen van procesmanagement, valt op dat de strategieën van de netwerkmanager uit de eerste twee rondes weinig overeenkomsten vertonen met de kernelementen van de procesbenadering. De

netwerkmanager kiest de actoren, maar geeft deze actoren geen toegang tot de agenda. Wij hebben geen strategieën kunnen herkennen die gericht zijn op de inhoud c.q. over de aard van het probleem en de gekozen oplossingsrichting. Wij hebben geen aanwijzingen gevonden dat de percepties van de actoren in beeld zijn gebracht. De notulen van de vergaderingen in de eerste en tweede ronde gaan voornamelijk over het proces.

Wij hebben daarnaast geen strategieën herkend die gericht zijn op de bescherming van de 'core values'. Zo treedt bijvoorbeeld Siemens in de eerste ronde uit de arena, omdat het de doelstellingen van het genereren van 1250 duale trajecten en 1000 EVC-trajecten niet kan verenigen met de eigen doelstellingen. Daarnaast blijkt de subsidieregeling een set aan spelregels te bevatten die de gemeente Den Haag doen besluiten buiten het project te blijven. De netwerkmanager houdt de voortgang erin door 'command and control' en zorgt ervoor dat er al in de intentieverklaring een aanzet wordt gegeven voor een organisatiestructuur. In de tweede ronde bewaakt hij de voortgang door Zoetermeer niet als partij toe te laten. De strategieën die de projectdirectie *Leren en werken* kiest zijn gericht op het netwerk, maar er ontstaat wel een vermenging met de actorstrategie die de projectdirectie in de arena heeft gekozen. Het eigen belang van de projectdirectie om de levensvatbaarheid van het project te bewijzen, prevaleert boven het belang van het gehele netwerk. De managementstrategieën van de netwerkmanager uit de derde ronde vertonen veel meer overeenkomsten met de kernelementen van de procesbenadering. De netwerkmanager inventariseert in deze ronde de percepties. De agenda wordt verbreed met als gevolg dat de stuurgroep het Voortgezet onderwijs uitnodigt om toe te treden. Het kernelement 'bescherming core values' hebben wij niet kunnen herkennen in de strategische acties. De projectleider zet in op het proces. Dit zegt hij ook in het interview. Dat gebeurt onder andere door een externe procesbegeleider in te huren. Daarnaast komt het feit dat de bestuurders in deze ronde de stuurgroep vormen de voortgang van het proces ten goede.

Aangezien de managementstrategieën van de netwerkmanagers in de eerste en tweede ronde weinig overeenkomst vertonen met de procesbenadering, vergelijken wij de strategieën met de kenmerken van projectmanagement.

Tabel 7-3 Managementstrategieën gerelateerd aan de kenmerken van projectmanagement

<i>Leren en werken</i>		n e t w e r k m a n a g e r		
Kenmerken		ronde 1	ronde 2	ronde 3
projectmanagement		Projectdirectie L&W	projectdirectie L&W	Projectleider Haagse regio
Probleem definitie	Probleemdefinitie is een gegeven	Richt zijn strategie op maken intentieverklaring door over te stappen van plenaire overleggen naar bilaterale overleggen	Begeleidt het plan van aanpak vanuit de oplossingsrichting van het plan van aanpak <i>Leren en werken</i>	X
Oplossings richting	De oplossingsrichting staat vast	Werkt vanuit de gegeven oplossingsrichting: de drie beleidslijnen	Werkt vanuit de gegeven oplossingsrichting: toetst de deelplannen aan deze oplossingsrichting	X
Opdelen probleem	Probleem opdelen in deelproblemen	Knipt het project op in eerst maken van een intentieverklaring	Deelt het plan van aanpak op in vier deelplannen	X
Vast tijdpad	Vaste tijdsplanning	Moet de intentieverklaring voor het eind van het jaar 2005 opleveren	Moet ervoor zorgen dat het plan van aanpak inclusief de begroting binnen bepaalde tijd is ingediend	Moet ervoor zorgen dat de gestelde doelen aan het eind van de periode (december 2007) zijn behaald.

X = geen strategie waargenomen

Wij zien dat de netwerkmanager in de eerste twee rondes managementstrategieën kiest die zeer veel overeenkomsten vertonen met de projectbenadering. Hij gaat uit van de probleemdefinitie en de oplossingsrichting zoals deze verwoord zijn in *Leren en werken versterken Plan van Aanpak 2005-2007*. Het gehele proces knipt hij op in kleinere delen: eerst een intentieverklaring opstellen en daarna het plan van aanpak maken. Dit alles is gebonden aan een strak tijdpad. De intentieverklaring moest voor het einde van het kalenderjaar ondertekend zijn en daarna volgt een strak tijdpad voor het maken van het plan van aanpak.

7.1.3 Stagnaties en doorbraken: de effectiviteit van netwerkmanagement

In paragraaf 6.3.2 hebben wij aangegeven dat de stagnatie in de eerste twee rondes betrekking hebben op de procesgang. Concreet was er in de eerste ronde een kleine stagnatie met betrekking tot de projectstructuur. ROC Mondriaan wilde het project onderbrengen bij de uitvoeringsverantwoordelijke instellingen en de gemeente Den Haag wilde het project onderbrengen bij het RPA. Wij hebben in de notulen en e-mailwisseling geen acties van de netwerkmanager uit de eerste ronde kunnen ontdekken die erop gericht zijn deze stagnatie te doorbreken. ROC Mondriaan en de gemeente Den Haag hebben gezamenlijk een oplossing gevonden: er komt een stuurgroep van de uitvoeringsverantwoordelijke instellingen die de voortgang rapporteert aan het RPA. Het proces is hierdoor niet verder belemmerd. De intentieverklaring is getekend en een nieuwe ronde volgde. In de tweede ronde zijn afzonderlijke groepen aan de slag gegaan met de uitwerking van de deelprojecten. Echter, er moest een externe schrijver ingehuurd worden om er een geheel van te maken. Deze externe schrijver is niet door de projectdirectie *Leren en werken* ingehuurd, maar door een van de actoren, de Kamer van Koophandel. Hierdoor lukt het om binnen de tijd, die uit de subsidieregeling voortvloeit, een gezamenlijk plan van aanpak op te stellen dat ingediend kan worden bij SenterNovem. De stagnatie aan het einde van deze ronde – de weigering van het MKB om zicht te committeren aan het plan van aanpak – is niet opgemerkt door de projectdirectie. Wij hebben alleen de strategieën van de informele manager gezien die de doorbraak heeft kunnen forceren. Vanwege de projectmatige aanpak, de focus op het tweede product dat opgeleverd diende te worden, is voorbij gegaan aan de kernelementen van het procesmanagement, zoals de bescherming van de 'core values'. Juist dit punt was in het geding toen het MKB dreigde zich niet te committeren aan het regionale plan van aanpak. Het ROC heeft de 'core values' van het MKB kunnen beschermen. Na deze stagnatie zien wij dat de bestuurders, inclusief die van het MKB, de handen in een slaan en zitting nemen in de stuurgroep. Deze stuurgroep gaat zich nu ontfermen over het project *Leren en werken*. Na deze stagnatie zien wij een kanteling van projectmanagement naar procesmanagement. In de eerste twee fasen van het proces is gestuurd op producten. Het proces had meer weg van een productieproces dan van een leerproces waaruit vernieuwende ideeën naar voren zouden komen. Ideeën die zouden kunnen bijdragen aan het verhogen van het opleidingsniveau van de regionale beroepsbevolking.

We merken op dat juist in de tweede ronde informele managers opstaan. In de relatief korte eerste ronde is de projectdirectie aan zet. In de tweede ronde, die zes maanden duurt, zien wij dat er informele managers op staan die voor strategieën kiezen die meer elementen vertonen van procesmanagement. Het MKB weigert zijn handtekening te zetten omdat de inhoud van het project in de vergaderingen onderbelicht is gebleven en omdat het financiële paragraaf van het plan van aanpak nadelige consequenties voor de eigen opdracht van het MKB, vertegenwoordigen van de belangen van de leden, kan hebben. Het MKB wijst hiermee op het belang van de kernelementen 'inhoud' en

'bescherming van de core values'. De Kamer van Koophandel houdt de voortgang erin door het inhuren van een creatieve externe die de het projectplan gaat schrijven.

In tabel 7-4 zetten wij deze procesmatige managementstrategieën van de informele netwerkmanagers bij elkaar.

Tabel 7-4 Managementstrategieën van de informele netwerkmanagers

Leren en werken		Informele netwerkmanager				
Kernelementen procesmanagement		ronde 1	ronde 2			ronde 3
		-	MKB	KvK	Mondriaan	Mondriaan
openheid	Alle relevante actoren betrekken	X	X	X	X	Betrekt het voorgezet onderwijs, CWI en HBO-InHolland bij de stuurgroep
	Open agendavorming	X	Maakt actoren bewust dat zij geen invloed op de inhoud hebben gehad.	X	X	X
Core values	Regels binnen het netwerk opstellen	X	X	X	X	X
	Zorgdragen voor de individuele belangen actoren	X	X	X	Vrijwaart het MKB voor nadelige financiële consequenties	X
	Veilige omgeving bieden doordat actoren zich kunnen committeren aan het proces maar niet aan het resultaat	X	X	X	X	X
voortgang	Actoren bepalen mede agenda	X	X	X	X	X
	Meerwaarde benadrukken van de relaties die partijen met elkaar aangaan	X	X	X	X	X
	Creatieve externe partij binnen halen	X	X	Stelt een externe schrijver aan voor het schrijven van het plan van aanpak	X	X
	Personele bezetting	X	X	X	X	Bestuurders besluiten zelf zitting

						in de stuurgroep te nemen.
	Instellen organieke structuur	X	X	X	X	Stelt samen met de andere stuurgroepleden de projectleider Haagse regio aan.
inhoud	Doelen actoren verbinden	X	X	X	X	X
	Overeenstemming percepties actoren	X	X	X	X	X
	Reframing	X		X	X	X
	Externe deskundige	X	X	X	X	X

X = geen strategie waargenomen

7.2 Voortijdig schoolverlaten

7.2.1 De netwerkmanager

Vanuit de RMC-wetgeving is de regierol om het *Voortijdig schoolverlaten* terug te dringen gelegd bij de wethouder onderwijs van de RMC-contactgemeente, de gemeente Den Haag. Hieruit volgt dat de wethouder onderwijs van de gemeente Den Haag³ de netwerkmanager is. In de onderstaande tabel inventariseren wij welke strategieën de netwerkmanager kiest en welke andere actoren strategieën gericht op het netwerk kiezen.

Tabel 7-5 De netwerkmanagers van *Voortijdig schoolverlaten*

manager	periode	strategie	Gericht op
RMC-contactgemeente	Ronde 1	Stelt in 2005 een convenant op en legt dit ter ondertekening voor aan de andere RMC-gemeenten	proces
	Ronde 2	Nodigt ROC Mondriaan uit een productovereenkomst af te sluiten	proces
	Ronde 3	Opdracht aan adviesbureau BMC Uitbreiding personele bezetting van de RMC-functie	proces
Projectleider RMC	Ronde 1	Ontkoppelt in 2004 de arena regiegroep-ambtelijk overleg van de arena van de uitvoerende instellingen	Institutioneel
		Stelt een set met regels op	Institutioneel
RMC-coördinator	Ronde 2	Koppelt de ambtelijke arena aan de beleidsverantwoordelijke arena door de beleidsmakers in de RPA-vergadering te confronteren met de tegenvallende VSV-cijfers	Institutioneel

³ In plaats van 'wethouder onderwijs van de gemeente Den Haag' zullen wij 'RMC-contactgemeente' gebruiken als benaming voor de netwerkmanager.

Projectdirectie <i>Voortijdig schoolverlaten</i>	Ronde 1	Nodigt RMC-contactgemeente uit voor afsluiten convenant "aanval op de uitval" (begin 2006)	inhoud
	Ronde 2	VSV benoemen als deel van een breder maatschappelijk probleem	institutioneel
	Ronde 3	Invoering onderwijsnummer	Proces
		Invoering verlengde kwalificatieplicht	Proces
		Nodigt de ROC's en de gemeente uit om convenant op te stellen (eind 2007)	Institutioneel

In de eerste twee rondes zien wij weinig strategieën die gericht zijn op het managen van het netwerk. De acties die ondernomen worden, vloeien voort uit de wettelijke taak die de RMC-contactgemeente (de gemeente Den Haag) heeft. In derde ronde zien wij dat de projectdirectie kiest voor managementstrategieën die het gehele netwerk beïnvloeden. De projectdirectie betreft de ROC's als partners bij het opstellen van het convenant. In de tweede ronde was het ROC opdrachtnemer; in de derde ronde wordt het ROC een gelijkwaardige partner. De projectdirectie betreft de gemeente Den Haag, de RMC-contactgemeente, bij het opstellen van het convenant door te dreigen haar geen rol te geven. De gemeente op haar beurt, pakt de handschoen op en zegt haar regierol terug te geven als zij niet bij het convenant betrokken wordt.

7.2.2 De managementstrategieën: procesbenadering en projectbenadering

Net als bij het netwerk *Leren en werken* gaat het bij het *Voortijdig schoolverlaten* om een complex probleem. Wij zullen dus net als bij *Leren en werken* aan de hand van de kernelementen van procesmanagement kijken of de strategieën die de netwerkmanager kiest overeenkomsten vertonen met deze kernelementen. In de onderstaande tabel inventariseren wij deze strategieën.

Tabel 7-6 Managementstrategieën gerelateerd aan kernelementen procesmanagement

<i>Voortijdig schoolverlaten</i>		netwerkmanager		
		ronde 1	ronde 2	ronde 3
Kernelementen procesmanagement		RMC-contactgemeente	RMC-contactgemeente	RMC-contactgemeente
Openheid	Alle relevante actoren betrekken	X	X	X
	Open agendavorming	X	X	X
Core values	Regels binnen het netwerk opstellen	In het RMC-convenant neemt de contactgemeente een set aan spelregels op	X	X
	Zorgdragen voor de individuele belangen actoren	X	X	X
	Veilige omgeving bieden doordat actoren zich kunnen committeren aan het proces	X	X	X

	maar niet aan het resultaat			
voortgang	Actoren bepalen mede agenda	X	X	X
	Meerwaarde benadrukken van de relaties die partijen met elkaar aangaan	X	X	X
	Creatieve externe partij binnen halen	X	X	X
	Personele bezetting	X	X	X
	Instellen organieke structuur	X	X	X
inhoud	Doelen actoren verbinden	X	X	X
	Overeenstemming percepties actoren	X	X	X
	Reframing	X	X	X
	Externe deskundige	X	X	Geeft opdracht aan Adviesbureau BMC

X = geen strategie waargenomen

In de drie rondes zien wij amper managementstrategieën van netwerkmanager die kernelementen vertonen van de procesbenadering. De enige managementstrategie die wij in dit verband hebben gezien is het inhuren van BMC te ondersteunen bij het herstellen en verbeteren van de RMC-coördinatie.

Omdat in het netwerk *Leren en werken* de netwerkmanager gekozen bleek te hebben voor projectmanagementstrategieën, hebben wij de strategieën van de netwerkmanager *Voortijdig schoolverlaten* ook vergeleken met de kernelementen van projectmanagement. In tabel 7-6 laat echter zien, dat wij geen projectmanagementachtige strategieën hebben waargenomen.

Tabel 7-7 Managementstrategieën gerelateerd aan de kenmerken van projectmanagement

<i>Voortijdig schoolverlaten</i>		Netwerkmanager		
Kenmerken projectmanagement		ronde 1	ronde 2	ronde 3
		RMC-contactgemeente	RMC-contactgemeente	RMC-contactgemeente
Probleemdefinitie	Probleemdefinitie is een gegeven	X	X	X
Oplossingsrichting	De oplossingsrichting staat vast	X	X	X

Opdelen probleem	Probleem opdelen in deelproblemen	X	X	X
Vast tijdpad	Vaste tijdsplanning	X	X	X

X = geen strategie waargenomen

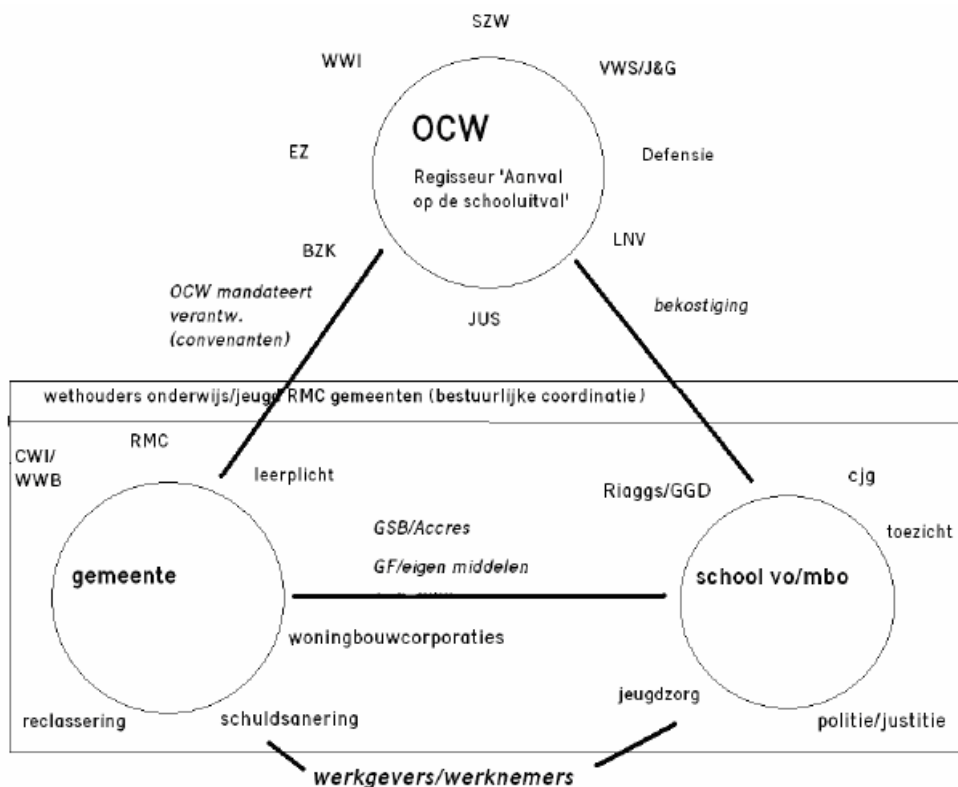
Wij kunnen constateren dat de formele netwerkmanager weinig strategieën kiest om het netwerk te managen. Een verklaring hiervoor is dat de RMC-contactgemeente de uitvoering van haar wettelijke taak ter hand neemt en uitgaat van de verticale afhankelijkheden die er zijn tussen de relevante partijen, zoals tussen de gemeenten in de Haagse regio en de onderwijsinstellingen. De relevante partijen zijn zodoende al betrokken. Echter, deze actoren worden niet tot een samenhangend netwerk gesmeed waarin het belang van wederzijdse afhankelijkheid erkend wordt. Deze aanpak leidt tot ont koppeling van arena's.

7.2.3 Stagnaties en doorbraken: de effectiviteit van het netwerkmanagement

In het procesverloop van *Voortijdig schoolverlaten* zien wij in juni 2006 een eerste doorbraak. In de periode van 2004 tot juni 2006 was er niet een echte duidelijke stagnatie, maar de uitvoering van de RMC-wetgeving werd niet gevoeld als de meest urgente taak. Het gevolg was dat de afname van het aantal voortijdig schoolverlaters tegenviel. In feite was er geen management op dit thema. Er zijn geen tekenen van procesmanagement en geen tekenen van projectmanagement. De projectdirectie heeft het proces willen vlottrekken door een convenant af te sluiten met de regio. Het positieve resultaat hiervan is dat de netwerkmanager een productovereenkomst heeft afgesloten met het ROC waarin een targetstelling is opgenomen. Echter, de doelstellingen van deze productovereenkomst zijn niet evenredig aan de afspraken die de RMC-contactgemeente met de projectdirectie *Voortijdig schoolverlaten* heeft gemaakt; ze zijn lager. Het ontbreken van management zorgt ervoor dat de RMC-coördinator op een gevoelige manier de RMC-contactgemeente bij de les haalt. Deze crisissituatie zorgt voor een verhoogd urgentiegevoel bij de contactgemeente, zodanig dat de projectdirectie een gevoelige snaar kan raken bij de gemeente door de gemeente bijna uit te sluiten van deelname aan het convenant.

Een belangrijke rol met betrekking tot het doorbreken van stagnaties blijkt weggelegd voor een informele netwerkmanager, de projectdirectie *Voortijdig schoolverlaten*. In de tweede ronde legt deze projectdirectie nadrukkelijker een verband tussen het probleem van *Voortijdig schoolverlaten* en het probleem van maatschappelijke uitval van jongeren; tegelijkertijd werkt zij aan een ombuiging van klassieke sturing naar meer horizontale sturing. Zij sluit namelijk een convenant af met de RMC-

contactgemeente waaraan een financiële prikkel gekoppeld is. Overigens heeft de RMC-contactgemeente mede vormgegeven aan de inhoud van dit convenant. Hierin herkennen wij de procesmanagementstrategie van de projectdirectie. De RMC-contactgemeente vertaalt dit op een verticale manier door met het ROC een productovereenkomst te sluiten waarin prestatie-indicatoren genoemd zijn. De trend van 'government' naar 'governance' (van verticale afhankelijkheden naar horizontale afhankelijkheden) wordt door de projectdirectie doorgezet in de derde ronde. De projectdirectie roept de ROC's en de RMC-contactgemeente op om gezamenlijk een convenant op te stellen, waarin ruimte is om invulling te geven aan de verschillende oplossingsrichtingen. De projectdirectie heeft ook een duidelijke structuur voor ogen voor de samenwerking tussen de landelijke beleidsarena, de RMC-contactgemeente en de ROC's (de vindplaats van de potentiële voortijdig schoolverlaters). Om dit ROC heen situeert de projectdirectie de hulpverlenings- en jeugdzorgorganisaties. (zie figuur 7-1) In deze derde ronde zien wij dat de managementsturing horizontaal wordt. De partijen staan niet langer in verticale relatie tot elkaar. Het zijn in deze derde ronde de wederzijdse afhankelijkheden die door de projectdirectie benadrukt worden. Dit wordt bekrachtigd door de ondertekening van een convenant waarvan nu zowel de RMC-contactgemeente als het ROC de ondertekenaars zijn. Het ROC wordt hierdoor rechtstreeks gefinancierd.



Figuur 7-1 Sturingsconcept VSV (ministerie van OCW, 2007)

In de strategieën die de informele manager kiest herkennen wij de procesmatige benadering. In de onderstaande tabel hebben wij deze strategieën samengebracht.

Tabel 7-8 Managementstrategieën van de informele netwerkmanager

Voortijdig schoolverlaten		Informele netwerkmanager		
Kernelementen procesmanagement		ronde 1	ronde 2	ronde 3
		Projectdirectie VSV	Projectdirectie VSV	Projectdirectie VSV
openheid	Alle relevante actoren betrekken	X	X	Betrekt de ROC's en de contactgemeente.
	Open agendavorming	Nodigt de RMC-contactgemeente uit een convenant af te sluiten		Nodigt de partners uit invulling te geven aan het convenant.
Core values	Regels binnen het netwerk opstellen	X	X	X
	Zorgdragen voor de individuele belangen actoren	X	X	X
	Veilige omgeving bieden doordat actoren zich kunnen committeren aan het proces maar niet aan het resultaat	X	X	X
voortgang	Actoren bepalen mede agenda	X	X	Nodigt actoren uit invulling te geven aan het convenant.
	Meerwaarde benadrukken van de relaties die partijen met elkaar aangaan	X	X	Maakt aan partijen duidelijk wat hun meerwaarde ten opzichte van elkaar is.
	Creatieve externe partij binnen halen	X	X	X
	Personele bezetting	X	X	X
	Instellen organieke structuur	X	X	Werkt vanuit de driehoek: rijksoverheid-gemeente-onderwijs.
inhoud	Doelen actoren verbinden	X	X	Plaats VSV in een breder kader waardoor gemeente en onderwijs VSV-beleid vanuit primaire opdracht kunnen vormgeven.
	Overeenstemming percepties actoren	X	X	Verbreedt kader waardoor zowel curatief beleid en preventief beleid een plaats krijgt in VSV-beleid.
	Reframing	X	Noemt VSV deel van een breder maatschappelijk probleem.	X
	Externe deskundige	X	X	X

X = geen strategie waargenomen

7.3 Het management in beide netwerken vergeleken

In de eerste twee rondes van *Leren en werken* zien wij dat de netwerkmanager kiest voor de projectmatige benadering. Hij laat de oplevering van de twee producten (de intentieverklaring en het regionale plan van aanpak prevaleren boven de inhoud, het afstemmen van percepties in termen van het beeld over de aard van een probleem en oplossingsrichting. Het 'eigen' belang van de projectdirectie lijkt boven het belang van de actoren in het netwerk te gaan. Immers, het voortbestaan van de projectdirectie staat ter discussie als er voor het eind van het jaar niet voldoende intentieverklaringen zijn afgesloten. Echter, door voorbij te gaan aan het verschil in percepties van de actoren en het gebrek aan het urgentiegevoel dreigt het netwerk uit elkaar te vallen. In de tweede ronde zien wij dan ook verschillende informele managers, toegewijde actoren, strategieën kiezen, die ervoor zorgen dat de inhoud op de kaart komt te staan en dat actoren behouden blijven voor het netwerk. In de derde ronde wordt het gebrek aan het gevoel van urgentie en het verschil in percepties van de actoren opgepakt door de netwerkmanager. Hij kiest voor de procesbenadering en weet hierdoor het netwerk te verduurzamen en voorkomt dat het verder uit elkaar valt. Het effect is dat de actoren blijven samenwerken om de doelstellingen te realiseren.

In het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* hebben wij minder managementstrategieën waargenomen. In het netwerk is er meer sprake van sturing op verticale afhankelijkheden die terug te voeren is op de besturingsfilosofie uit de beleidsarena Rijk. Hierdoor ontstaat er in de tweede ronde een scheiding tussen beleid en uitvoering. Het effect hiervan is de doelstellingen niet gehaald zijn en het project in een impasse zit. In de tweede ronde zien wij dat op de achtergrond de projectdirectie zich ontpopt als informele manager. Wij zien dat zij de verticale sturing probeert om te buigen naar horizontale sturing door een convenant met de RMC-contactgemeente af te sluiten. Echter, de RMC-contactgemeente zet deze trend niet door en continueert de verticale sturing in de vorm van een productovereenkomst met het ROC. Het resultaat hiervan is dat de convenantdoelstellingen niet gehaald worden. In de derde ronde gaat de informele manager een stap verder op zijn weg naar horizontale sturing. Zowel de ROC's als de RMC-contactgemeente betreft hij bij het sluiten van het convenant. Waardoor de RMC-contactgemeente en het ROC in een horizontale relatie tot elkaar komen te staan. Hun percepties met de betrekking tot de oplossingsrichting worden met elkaar in overeenstemming gebracht en het belang van de wederzijdse afhankelijkheid wordt duidelijk gemaakt om het complexe probleem van *Voortijdig schoolverlaten* op te lossen.

8 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Introductie

In dit laatste hoofdstuk vatten wij de bevindingen van onze analyse samen, verbinden wij hier conclusies aan en doen wij ten slotte ROC Mondriaan een aantal aanbevelingen.

8.1 Samenvatting en conclusies

In deze paragraaf richten wij ons op de uitkomsten die ons onderzoek heeft opgeleverd en de conclusies die we daaraan verbinden. In lijn met het theoretisch kader en de opzet van het onderzoek bouwen we deze paragraaf op rond de kenmerken van het netwerk, het proces van samenwerking en het netwerkmanagement.

8.1.1 Het netwerk

Allereerst richten we ons op de netwerken. Hiertoe beschrijven wij onze bevindingen en conclusies over de overeenkomsten en verschillen tussen de netwerken ten aanzien van de samenstelling, onderlinge afhankelijkheidsrelaties, homogeniteit van percepties en toewijding aan het proces binnen het netwerk.

Samenstelling van de netwerken

Het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* bestaat uit uitsluitend publieke en hybride actoren. In het netwerk *Leren en werken* daarentegen participeert met de vertegenwoordiging van de werkgevers ook een private actor. Daarnaast is het institutionele kader waarbinnen de twee netwerken opereren een belangrijk verschil. Voor *Voortijdig schoolverlaten* geldt, dat de actoren bij elkaar zijn gebracht door de RMC-wet van 2001. Met deze wet hebben de gemeente en onderwijsinstellingen een aantal verantwoordelijkheden toebedeeld gekregen en is bepaald dat zij moeten samenwerken. Deze samenwerking dient zich allereerst te richten op de melding en registratie en vervolgens op een sluitende aanpak in de regio gericht op het terugleiden van voortijdige schoolverlaters naar school. Kijkend naar het continuüm van Rhodes, behandeld in paragraaf 3.2.1. van het theoretisch kader, kunnen we het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* op basis van de participerende actoren en de verticale afhankelijkheden meer richting de pool van de nauw met elkaar verbonden beleidsgemeenschappen ('policy community') plaatsen. Voor het netwerk *Leren en werken* is er geen wettelijk kader en zijn er ook geen verticale afhankelijkheden. Dit netwerk plaatsen we op het continuüm van Rhodes meer richting het uiterste van de lossere gelegenheidsnetwerken ('issue network'). Uit onze analyse blijkt dat het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* in lijn met de theorie van Rhodes stabiel is dan het netwerk *Leren en werken*. De actoren in het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* kunnen vanwege de verticale afhankelijkheden het netwerk niet verlaten. Het netwerk

Leren en werken daarentegen is veel minder stabiel. In de loop van het proces verlaten verschillende actoren het netwerk.

Over de volledigheid van het netwerk merken een aantal respondenten voor het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* op dat het wenselijk is dat ook de werkgevers betrokken raken. Voor het netwerk *Leren en werken* wordt de betrokkenheid van de werknemers gemist.

De samenstelling van de twee netwerken vertoont veel overeenkomsten. Allereerst zijn de centrale actoren in beide netwerken de projectdirecties en het ROC Mondriaan. Voor het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* is tevens de gemeente een centrale actor. In het netwerk *Leren en werken* heeft de gemeente deze rol in de eerste twee rondes eveneens vervuld, echter als gevolg van het verloop van het proces heeft zij het netwerk verlaten.

Ten tweede overlappen de netwerken elkaar deels, doordat een aantal actoren zowel in het netwerk *Leren en werken* participeert als in het netwerk *Voortijdig schoolverlaten*. Ten derde zijn er institutionele verbindingen tussen de actoren uit de twee netwerken. Zo hebben de verschillende onderwijsinstellingen die vertegenwoordigd zijn in de twee netwerken, verbindingen met elkaar vanwege de overdracht van leerlingen in de onderwijskolom; de verantwoordelijke lokale bestuurders en beleidsmedewerkers hebben institutionele verbindingen binnen de gemeentelijke organisatie en de projectdirecties hebben institutionele verbindingen via de departementen. Bovenstaande maakt dat de structuren van de twee netwerken veel gelijkenis vertonen. In hoofdstuk 5 hebben we dat in figuur 5-1 geschematiseerd.

Conclusies:

- Als gevolg van de verticale afhankelijkheden is het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* stabielere dan het netwerk *Leren en werken*.
- De netwerken vertonen overeenkomsten ten aanzien van de participerende en centrale actoren. Bovendien zijn er institutionele verbindingen tussen de actoren van de twee netwerken.

Afhankelijkheden in de netwerken

De afhankelijkheden in beide netwerken zijn groot. Nagenoeg alle actoren zijn van cruciaal belang voor het bereiken van de doelstellingen.

Binnen het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* was de afhankelijkheidsrelatie met de gemeente in de eerste twee rondes een knelpunt. Als gevolg van de geringe toewijding van de wethouders, wendden zij hun bronnen onvoldoende aan voor het probleemoplossend vermogen van het netwerk. Met het toenemen van de toewijding in de derde ronde is dit probleem opgelost.

Binnen het netwerk *Leren en werken* zijn verschillende afhankelijkheidsrelaties problematisch.

Allereerst blijkt de projectdirectie niet in staat de competentie legitimiteit en competentie in te zetten voor aanpassingen in de knellende wet en regelgeving, de rigide subsidieregeling en de politieke tijdsdruk. Het belang van de bron financiën van de projectdirectie is wellicht minder groot dan gedacht constateerden we in paragraaf 6.3.2. Bovendien is deze bron door de aard van de subsidieregeling minder aantrekkelijk geworden. Ten tweede geldt dat de actoren de bronnen van de

vertegenwoordiging van werkgevers voor het netwerk *Leren en werken* van groot belang achten, maar dat de analyse van het proces laat zien, dat de informerende en stimulerende rol van de werkgeversverenigingen een beperkt effect heeft op hun achterbannen. Veel werkgevers zijn er huiverig voor, dat de medewerkers in wie zij investeren door hen op te laten leiden, overstappen naar een ander bedrijf. De investering die deze werkgevers doen, komt dan niet ten goede aan hun bedrijf maar aan de toekomstige werkgever, de zogenaamde free-riding-problematiek. De derde afhankelijkheidsrelatie waarbij wij een knelpunt constateren, is de relatie met de gemeente. De gemeente is als gevolg van het verloop van het proces niet meer direct bij het netwerk betrokken, waardoor de bronnen van de gemeente niet meer kunnen benut door het netwerk.

Conclusie:

Het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* kan in voldoende mate beschikken over de bronnen die noodzakelijk zijn voor het terugdringen van *Voortijdig schoolverlaten*. Het netwerk *Leren en werken* daarentegen kan een aantal bronnen onvoldoende benutten. Voor de bronnen van de gemeente is de ont koppeling van de gemeente van het netwerk hiervoor de oorzaak. Voor de bronnen van de projectdirectie en de werkgevers geldt dat deze actoren onvoldoende in staat zijn gebleken hun bronnen aan te wenden ten behoeve van het netwerk.

Percepties van actoren in de netwerken

De percepties ten aanzien van de aard van het probleem zijn in beide netwerken heterogeen. Daarbij ontwaren we in alle twee de netwerken een dichotomie tussen een probleem perceptie gezien vanuit het perspectief van de maatschappij of gezien vanuit het perspectief van het individu. De lokale en rijksoverheid benaderen de problematieken van *Voortijdig schoolverlaten* en *Leren en werken* vooral als een maatschappelijke probleem. Terwijl de onderwijs- en jeugdzorginstellingen de problematieken veel meer benaderen vanuit het individu. Voor *Leren en werken* geldt dat we in dit netwerk nog een derde benadering zien van de werkgeversorganisaties. Zij benaderen het probleem eveneens vanuit een maatschappelijk perspectief maar beperken zich tot het korte termijn economisch - maatschappelijke belang.

De percepties ten aanzien van de oplossingsrichting zijn in het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* homogeen en in het netwerk *Leren en werken* heterogeen. Binnen het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* is men het erover eens dat *Voortijdig schoolverlaten* opgelost kan worden door middel van een individuele, sluitende aanpak. Deze sluitende aanpak dient zich zowel te richten op volgtijdelijke aansluiting (van voortgezet onderwijs naar MBO) maar ook voor de aanpak van de multiproblematiek. Voor het netwerk *Leren en werken* geldt dat actoren verschillende percepties hebben van de gewenste oplossingsrichting. Sommige actoren staan een innovatieve, langetermijnaanpak voor met het onderwijs als de motor voor innovatie. Andere actoren staan een meer incrementele, kortetermijnaanpak voor met de economie als de motor voor vernieuwing. Gedurende het proces *Voortijdig schoolverlaten* zien we dat de homogene perceptie van de oplossingsrichting voldoende basis bood voor samenwerking binnen het netwerk. De geringe

toewijding van de wethouders was echter een knelpunt. Essentieel voor het procesverloop was daarom de bijstelling van de perceptie van de wethouders van de aard van het probleem. In aanvang zagen zij *Voortijdig schoolverlaten* als een maatschappelijk probleem van lange termijn en macro-economische aard, in de derde ronde van het proces is deze probleemperceptie verschoven naar een kortetermijnprobleem van sociale samenhang in de stad en regio. Door deze wijziging van de probleemperceptie is de toewijding van de wethouders toegenomen.

Voor *Leren en werken* hebben geconstateerd dat in het verloop van het proces de oplossing van het probleem gericht op een langetermijnaanpak met onderwijs als de innovatiemotor onderbelicht is gebleven. Voor de actoren die deze oplossingsrichting voorstonden had het proces na verloop van tijd weinig meer te bieden. Deze actoren hebben vermijdingsstrategieën ontwikkeld en uiteindelijk het netwerk verlaten.

Conclusie:

De homogene perceptie van de oplossingsrichting voor het probleem *Voortijdig schoolverlaten* bood een goede basis voor samenwerking binnen het netwerk, echter de geringe toewijding van de wethouders zorgde voor stagnatie in de eerste en de tweede ronde. Wijziging van de perceptie van de wethouders van de aard van het probleem deed hun toewijding vergroten. In de derde ronde is daarmee de basis voor samenwerking verbeterd.

De percepties van de actoren van het netwerk *Leren en werken* zijn heterogeen voor de aard van het probleem en de oplossingsrichting. In het proces zijn niet alle probleempercepties en oplossingsrichtingen aan de orde gekomen. Hierdoor had het proces voor een aantal actoren onvoldoende te bieden en hebben zij het netwerk verlaten.

Toewijding van actoren in de netwerken

In beide netwerken vormde de toewijding van actoren een probleem. Voor het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* draaide het hier vooral om de toewijding van de wethouders, terwijl de toewijding binnen het netwerk *Leren en werken* een probleem is dat meer actoren betreft .

Binnen het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* is de toewijding van de meeste actoren groot. Deze toewijding is gebaseerd op urgentiegevoel. Voor de onderwijsinstellingen geldt dat het terugdringen van *Voortijdig schoolverlaten* onderdeel vormt van de missie van de organisatie. Een van de respondenten zegt in dit verband dat het terugdringen van *Voortijdig schoolverlaten* in alle lagen van de bedrijfsvoering verankerd moet zijn. Aanvankelijk was de toewijding van de wethouders laag. Het *Voortijdig schoolverlaten*beleid was een wettelijke taak waar de lokale bestuurders weinig belang bij hadden omdat het gericht was op macro-economisch beleid en de lange termijn. Nadat de perceptie van de wethouders was veranderd en zij *Voortijdig schoolverlaten* zagen als onderdeel van maatschappelijke uitval, werd het *Voortijdig schoolverlaten* een lokaal en urgent probleem. Hierdoor werden de lokale bestuurders meer toegewijd. Immers wethouders hebben wel belang bij het oplossen van jeugdcriminaliteit en rondhangende, overlast veroorzakende jongeren omdat dit thema's zijn die voor burgers hoog op de politieke agenda staan.

In het netwerk *Leren en werken* is de toewijding een groter probleem. Vrijwel geen actor is zeer toegewijd aan het probleem. En op de projectdirectie na heeft geen van de actoren een urgentiegevoel. Veelzeggend hierbij is dat geen van de actoren zich verantwoordelijk voelt voor het probleem, maar een ander verantwoordelijk acht. We kunnen stellen dat voor geen van de actoren het beleid *Leren en werken* een relatie heeft met de missie van de organisatie. Voor een aantal actoren geldt dat hun toewijding is gebaseerd op belangen. Voor de onderwijsinstellingen gaat het om het toekomstbestendig inrichten van de onderwijsinstelling, voor de werkgevers gaat het om de afstemming van vraag en aanbod op een krappe arbeidsmarkt en voor het CWI draait het om het verminderen van mensen in de uitkering door hen duurzaam terug te leiden naar de arbeidsmarkt. De geringe toewijding van andere actoren was er mede de oorzaak van dat zij vermijdingsstrategieën ontwikkelden en de arena verlieten. Hierdoor zijn uiteindelijk slechts die actoren die belang hebben bij het *Leren en werken* beleid in de Haagse *Leren en werken* arena overgebleven.

Conclusie:

De toewijding vormde in beide netwerken een probleem.

Binnen het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* verandert de perceptie van de wethouders in de derde ronde waardoor zij het *Voortijdig schoolverlaten* beleid niet langer zien als een wettelijke taak maar als een onderdeel van het bredere probleem van maatschappelijke uitval van jongeren. Als gevolg hiervan is de toewijding van de wethouders toegenomen, waardoor we in de derde ronde kunnen spreken van een zeer toegewijd netwerk.

Binnen het netwerk *Leren en werken* zijn er vrijwel geen actoren zeer toegewijd aan het probleem. Het urgentiegevoel is niet hoog wat betekent dat de toewijding vooral gebaseerd is op belangen. Deze lage toewijding is er mede de oorzaak van dat actoren vermijdingsstrategieën hebben gekozen en de arena hebben verlaten. Hierdoor bestaat de Haagse arena *Leren en werken* in de derde ronde uitsluitend uit actoren die belangen hebben bij het *Leren en werken* beleid.

De netwerken vergeleken

Ondanks de overeenkomsten tussen de netwerken in termen van participerende actoren en de verbindingen tussen de netwerken zijn de condities in de twee netwerken sterk verschillend. Het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* kenmerkt zich als een stabiele, nauw verbonden beleidsgemeenschap, wat betekent dat er weinig toe- en uittredingen van actoren zijn. Het netwerk kan in de derde ronde van het proces beschikken over de bronnen die het nodig heeft voor het terugdringen van het *Voortijdig schoolverlaten*. De percepties binnen het netwerk vormen geen aanleiding voor stagnaties en de toewijding binnen het netwerk is groot.

Het netwerk *Leren en werken* kenmerkt zich als een minder stabiel gelegenheidsnetwerk. Gedurende het proces hebben dan ook verschillende actoren het netwerk verlaten. De bronnen van de projectdirectie, gemeente en de werkgevers blijken onvoldoende beschikbaar voor het samenwerkingsproces in het netwerk. Het feit dat er geen aandacht is besteed aan deze verschillen in

perceptie leidt tot stagnatie van het proces. Daarbij is de toewijding van de actoren niet zeer groot. Deze is gebaseerd op belangen en niet op urgentiegevoel.

Tabel 8-1 Samenvatting en conclusies: de netwerken vergeleken

	<i>Voortijdig schoolverlaten</i>	<i>Leren en werken</i>
Samenstelling	Nauw verbonden stabiele beleidsgemeenschap	Minder stabiel gelegenheidsnetwerk:
	Overeenkomsten in participerende en centrale actoren, institutionele verbindingen tussen actoren van de twee netwerken.	
Afhankelijkheden	Gedurende proces komen alle bronnen van actoren voldoende beschikbaar voor het netwerk.	Bronnen van de projectdirectie, gemeente en werkgevers kunnen onvoldoende voor het netwerk worden ingezet
Percepties	Heterogene probleempcepties en meer homogene perceptie van oplossingsrichting blijkt geen oorzaak voor stagnatie in proces	Heterogene percepties ten aanzien van het probleem en de oplossingsrichting zijn mede oorzaak van stagnatie van het proces.
Toewijding	Gedurende het proces ontwikkelt het netwerk zich tot een toegewijd netwerk	De actoren zijn niet zeer toegewijd aan het probleem. De toewijding is bovendien gebaseerd op belangen.

Conclusie ten aanzien van de netwerken:

De condities aan het einde van de derde ronde voor de samenwerking in het netwerk *Leren en werken* zijn ongunstig te noemen, terwijl de condities in het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* gunstig te noemen zijn voor de samenwerking.

8.1.2 Het besluitvormingsproces

In deze paragraaf vatten wij onze bevindingen samen over de besluitvormingsprocessen in de twee netwerken en verbinden hieraan conclusies. Dit doen we door te kijken naar de fragmentatie van de besluitvorming, het verloop van het proces aan de hand van de stagnaties en doorbraken en de effectiviteit van de processen.

Fragmentatie van besluitvorming

Voor het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* zien we dat de verschillende arena's aanvankelijk niet of nauwelijks verbonden zijn. Het ontbreken van deze verbindingen is van invloed op de kwaliteit van de besluitvorming. Zo sluit de RMC-contactgemeente een convenant met prestatiedoelstellingen met de projectdirectie die bij nader inzien veel te ambitieus blijken te zijn en dringen de waarschuwingssignalen van de RMC- coördinator niet door in de arena van wethouders waardoor een crisis ontstaat rond het niet behalen van deze zelfde doelstellingen. In de loop van het proces zien we

sterkere koppelingen ontstaan tussen de arena's betrokken bij het terugdringen van *Voortijdig schoolverlaten*.

Voor het netwerk *Leren en werken* zien we een tegenovergestelde beweging. De aanvankelijk sterke koppelingen verzwakken met het uit de arena terugtrekken van de projectdirectie en het RPA.

Gelijktijdig treedt bovendien ook de gemeente als actor uit de arena. Deze ontkoppelingen hebben in de door ons bestudeerde periode niet tot stagnaties geleid. We constateren echter wel dat de 'leren-en-werken-arena- Haagse regio' hierdoor minder sterk is gekoppeld aan de arena's waar besluiten worden genomen over het meer strategische lokale, regionale en nationale onderwijs-arbeidsmarktbeleid.

Conclusie:

Aanvankelijk waren de arena's betrokken bij het probleem *Voortijdig schoolverlaten* niet of zwak verbonden. Dit was van negatieve invloed op de kwaliteit van de besluitvorming en heeft uiteindelijk tot een stagnatie van het proces geleid. In de derde ronde zijn vervolgens de koppelingen tussen arena's sterker geworden.

Het netwerk *Leren en werken* vertoont een tegenovergestelde ontwikkeling. De aanvankelijk goed verbonden arena's raken gaande weg het proces steeds meer ontkoppeld waardoor de 'leren-en-werken-arena- Haagse regio' in de derde ronde minder sterk is verbonden met de arena's waar besluiten worden genomen over het strategische lokale, regionale en nationale onderwijsarbeidsmarktbeleid.

Verloop van het proces: stagnaties en doorbraken

In het netwerk *Leren en werken* zien we dat de aanpak van de projectdirectie van grote invloed is op het verloop van het proces. De noodzaak om op korte termijn de levensvatbaarheid van het project te bewijzen maakt dat de projectdirectie gefocust is op voortgang van het proces, het opleveren van beslisdocumenten zoals de intentieverklaring en het plan van aanpak en het opleveren van concrete, meetbare resultaten in termen van aantallen EVC-trajecten, duale trajecten en leerwerkloketten.

Zowel bij de intentieverklaring als bij het plan van aanpak stagneert het proces. In beide gevallen draait het om de vraag wie verantwoordelijkheid neemt voor het beleid. In de eerste ronde wordt besloten dat de stuurgroep zal bestaan uit uitvoeringsverantwoordelijke instellingen en dat het project niet onder de regie van het RPA zal vallen. In de tweede ronde wordt het bij het tekenen van het plan van aanpak bewerkstelligd dat het MKB behouden blijft voor het netwerk.

Daarnaast merken we op dat de aanpak van de projectdirectie meer aansluit meer bij die actoren die de incrementele oplossingsrichting voorstaan gericht op een kortetermijnaanpak met de economie als motor. Voor de actoren die de oplossingsrichting voorstaan gericht op een innovatieve, langetermijnaanpak met het onderwijs als motor heeft het proces hierdoor na verloop van tijd weinig meer te bieden. Hierbij komt bovendien dat het urgentiegevoel van de actoren niet hoog was en dat het netwerk, zoals we hierboven constateerden, de kenmerken vertoont van een gelegenheidsnetwerk waardoor toe- en uittreden makkelijk was. We zien dan ook dat gaandeweg het proces actoren

vermijdingsstrategieën gaan ontwikkelen, zich niet verbinden aan de beslisdocumenten en deze documenten benutten als aanleiding om de arena te verlaten. In de derde ronde is de arena verkleind en wordt geïnvesteerd in het delen van percepties en verwachtingen en gebouwd aan wederzijds vertrouwen. We zien dat naar aanleiding van deze interventies het gelegenheidsnetwerk rondom *Leren en werken* zich wil ontwikkelen tot duurzaam netwerk met een bredere focus

In het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* is het institutionele kader van de RMC-wet een belangrijk gegeven. Deze wet maakt dat er verticale afhankelijkheden zijn en dat partijen niet de arena kunnen verlaten. Maar ook de meer homogene percepties over de oplossingsrichting en het hoge urgentiegevoel maken dat er binnen dit netwerk een goede basis van samenwerking is. Echter het ontbreken van urgentiegevoel bij de wethouders leidt tot gebrek aan sturing en regie waardoor er in de ambtelijke arena go-alone strategieën ontstaan, gericht op het verwerven van zoveel mogelijk middelen voor de eigen subregio. De arena van uitvoerders legt ondertussen de focus op de operationele samenwerking en houdt zich afzijdig van de gemeentelijke arena. Het proces stagneert op tegenvallende resultaten in de afname van het aantal voortijdige schoolverlaters. Hiertoe sluit de projectdirectie in de eerste ronde het eerste convenant "Aanval op de uitval" af met de regio. In de tweede ronde stagneert het proces wederom op tegenvallende resultaten. Ditmaal echter in het kader van het nieuwe convenant waardoor het leidt tot een crisis met als uiteindelijk gevolg een hoger urgentiegevoel bij de wethouders. De verbetering van de bestuurlijke betrokkenheid in de derde ronde leidt tot meer sturing. Er ontstaan meer verbindingen tussen de arena's en de samenwerking binnen de arena's verbetert.

Conclusie:

Het belang van de projectdirectie *Leren en werken* om in korte tijd een aantal beslisdocumenten op te leveren beheerst het proces van *Leren en werken*. Door deze aanpak wordt de agenda vooral door het proces beheerst en niet door de inhoud. Actoren voor wie het proces hierdoor weinig meer te bieden had, verlieten het netwerk mede vanwege het feit dat hun urgentiegevoel laag was en men eenvoudig kon uittreden uit het gelegenheidsnetwerk. De stagnaties van het proces waren van procesmatige aard bij zowel de intentieverklaring als het plan van aanpak.

In het proces in het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* ontbreekt het in de eerste twee rondes aan sturing en management. Arena's worden hierdoor niet verbonden en de samenwerking in de ambtelijke arena wordt gekenmerkt door 'go-alone' strategieën. Tot tweemaal toe stagneert het proces op de tegenvallende resultaten in de vermindering van het aantal voortijdige schoolverlaters. De homogene percepties van de oplossingsrichting, de grote toewijding aan het netwerk en de verticale afhankelijkheden zorgen er echter voor dat de actoren blijven bijdragen aan het terugdringen van het *Voortijdig schoolverlaten*.

Effectiviteit van de processen

De opbrengsten van de eerste twee rondes van het *Leren en werken* proces worden verdeeld gewaardeerd. Hierbij valt op dat vooral de projectdirectie en de uitvoeringsverantwoordelijke

instellingen de opbrengsten vaak tegenovergesteld waarderen. In de derde ronde participeren minder actoren in de arena. Het feit dat de arena is verkleind wordt door de actoren verdeeld gewaardeerd. Sommige duiden deze ontwikkeling positief en spreken over een kleine slagvaardige stuurgroep gericht op de uitvoering. Anderen missen echter de betrokkenheid van de gemeente en de projectdirectie. In deze ronde ontstaat er echter wel meer overeenstemming in de waardering van de opbrengsten en bovendien is deze waardering positiever van aard.

Kijkend naar de waardering voor de opbrengsten van de netwerken dan valt op dat er binnen het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* meer overeenstemming is over de waardering van de opbrengsten dan binnen het netwerk *Leren en werken*. Bovendien kent het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* voornamelijk positieve opbrengsten.

Voor beide processen geldt dat de prestatiedoelstellingen zoals opgenomen in de intentieverklaring *Leren en werken* en het convenant aanval op de uitval niet zijn gehaald. Opvallend is echter dat in onze interviews weinig respondenten het over deze prestatiedoelstellingen hebben als we hen bevragen over de effectiviteit van het proces. De respondenten leggen veel meer de nadruk op stappen die gezet zijn in de verbetering van de samenwerking tussen actoren, oftewel de basis die nodig is om tot samenwerking en resultaten te kunnen komen.

Belangrijk verschil tussen de twee netwerken is echter de wijze waarop actoren zijn omgegaan met het niet behalen van de prestatiedoelstellingen. In het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* heeft het niet behalen van de convenantdoelstelling tot een stagnatie geleid. De projectdirectie ging namelijk niet zonder slag of stoot akkoord met de tegenvallende resultaten. Deze stagnatie heeft tot een doorbraak in het proces geleid met positieve gevolgen voor het netwerk in de zin dat het gevoel van urgentie en daarmee de toewijding aan het netwerk van de wethouders is toegenomen. Voor het netwerk *Leren en werken* heeft het niet behalen van de doelstellingen geen consequenties gehad. Integendeel de projectdirectie waardeert de opbrengsten op basis van voortschrijdend inzicht positief.

Conclusie:

Binnen het netwerk *Leren en werken* worden de opbrengsten meer verdeeld gewaardeerd. In de derde ronde van het proces van *Leren en werken* komt er meer overeenstemming in de waardering en is de waardering meer positief van aard.

In het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* is de waardering van de actoren voor de opbrengsten over het algemeen in overeenstemming. Bovendien kent het netwerk voornamelijk positieve opbrengsten. De netwerken vergelijkend zien we dat het proces *Voortijdig schoolverlaten* meer unanieme positieve opbrengsten kent, waardoor we dit proces als effectiever waarderen. Voor het netwerk *Leren en werken* zien we wel een verbetering van effectiviteit in de derde ronde.

De processen vergeleken

Het proces *Voortijdig schoolverlaten* verkeert door gebrek aan management in de eerste twee rondes in een impasse. Als gevolg hiervan stagneert het proces, wat zichtbaar wordt door de tegenvallende resultaten van de vermindering van het aantal voortijdige schoolverlaters. In de derde ronde neemt de

toewijding van de wethouders toe. Hierdoor ontstaat er meer interactie en worden arena's gekoppeld. Door de inhoudelijke overeenstemming tussen de actoren is de waardering van de actoren over het algemeen ook in overeenstemming. De waardering voor de opbrengsten is over het algemeen positief met uitzondering van de waardering van de resultaten, die ook aan het eind van de derde ronde tegenvallen.

In het proces *Leren en werken* moeten in een vlot tempo een aantal beslisdocumenten worden opgeleverd. Hier stagneert het proces vooral op de beslisdocumenten voor de inrichting van het procesverloop. Hierbij gaat het vooral om de vraag wie verantwoordelijkheid wil nemen voor de uitvoering van het beleid. Als gevolg van deze stagnaties raken actoren en arena's ontkoppeld. In het netwerk *Leren en werken* is de waardering voor de opbrengsten minder in overeenstemming. Dit kan worden verklaard uit het feit dat er binnen dit netwerk minder inhoudelijke overeenstemming is. In de derde ronde wordt de waardering voor de opbrengsten positiever.

Tabel 8-2 Samenvatting en conclusies: de processen vergeleken

	<i>Voortijdig schoolverlaten</i>	<i>Leren en werken</i>
Fragmentatie van de besluitvorming	Arena's raken gedurende het proces meer gekoppeld	Arena's raken gedurende het proces ontkoppeld
Verloop van het proces	Stagnatie op de vermindering van het aantal voortijdige schoolverlaters	Stagnatie op de beslisdocumenten gericht op de inrichting van het proces.
Effectiviteit	Overeenstemming over de waardering van de opbrengsten en voornamelijk positief.	Verdeeldheid over de waardering van de opbrengsten. In de derde ronde meer overeenstemming en meer positieve waardering.

Conclusie ten aanzien van de processen:

Het proces *Voortijdig schoolverlaten* is vooral ineffectief geweest in het terugdringen van het aantal voortijdige schoolverlaters. Het proces *Leren en werken* is vooral ineffectief geweest in de besluiten gericht op de inrichting van het proces.

8.1.3 Het netwerkmanagement

Ten slotte vatten we onze bevindingen over het management in de netwerken samen en ook verbinden we conclusies aan deze bevindingen. In lijn met onze centrale vraag (paragraaf 2.3) kijken wij met name naar wie de formele managers in de netwerken zijn, welke strategieën zij gebruiken en hoe effectief deze strategieën zijn. De informele managers beschouwen wij als een soort effect van de managementstrategieën van de formele manager.

De manager(s) in de netwerken

Voor het netwerk *Leren en werken* is uit onze interviews gebleken, dat het voor veel actoren onduidelijk was wie de manager van het netwerk in de verschillende rondes van het proces was. Op basis van onze analyse concluderen wij, dat de projectdirectie *Leren en werken* het initiatief neemt tot de vorming van het netwerk en om die reden in de eerste twee rondes de rol van netwerkmanager vervult. Naarmate het proces vordert en steeds meer actoren ontevreden zijn over de opbrengsten van het proces, zien we verschillende andere actoren managementstrategieën ontwikkelen om het proces te faciliteren. Hieruit concluderen we dat de projectdirectie *Leren en werken* steeds minder geaccepteerd werd als netwerkmanager. Aan het einde van de tweede ronde neemt het ROC Mondriaan bij de stagnatie rondom het plan van aanpak het heft in handen. Het ROC weet het MKB voor het netwerk te behouden en neemt het initiatief tot een zware personele bezetting van de stuurgroep. In de derde ronde wordt het ROC verzocht het voorzitterschap van deze stuurgroep op zich te nemen. Daarnaast wordt er in deze ronde door de stuurgroep besloten een projectleider aan te stellen. In deze derde ronde is de projectleider de formele manager en vervult het ROC Mondriaan de rol van informele manager.

In het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* is de RMC-contactgemeente door de wet benoemd als formele manager van het netwerk. In onze interviews wordt de RMC-contactgemeente door alle actoren genoemd als degene die de rol van netwerkmanager zou moeten vervullen. Uit deze formulering blijkt dat deze actoren de RMC-contactgemeente accepteren als netwerkmanager, maar dat zij van mening zijn dat de RMC-contactgemeente onvoldoende invulling geeft aan deze rol. In de derde ronde zien we dat besluiten vanuit de arena van de projectdirectie *Voortijdig schoolverlaten* het proces in het netwerk beïnvloeden, doordat de institutionele verhoudingen worden gewijzigd. Omdat wij van mening zijn dat de projectdirectie vanaf de tweede ronde besluiten heeft genomen met het doel het proces in het netwerk te beïnvloeden, vatten wij deze interventies op als managementstrategieën. Dit betekent dat de projectdirectie *Voortijdig schoolverlaten* als informele manager van het netwerk fungeert.

Conclusie:

In het netwerk *Leren en werken* was onvoldoende duidelijk wie in de verschillende rondes de manager van het netwerk was. In het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* daarentegen is de netwerkmanager benoemd waardoor hierover geen onduidelijkheid bestaat.

De netwerkmanager van het netwerk *Leren en werken* van de eerste twee rondes wordt gaandeweg het proces steeds minder geaccepteerd waardoor het netwerkmanagement wordt overgenomen door de actoren en een onafhankelijke projectleider wordt benoemd.

In het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* is de netwerkmanager onvoldoende actief. Tijdens de tweede en derde ronde zet de projectdirectie als informele manager managementstrategieën in om de institutionele verhoudingen in het netwerk te beïnvloeden. Als gevolg van de gewijzigde institutionele verhoudingen wordt de netwerkmanager in de derde ronde meer actief.

Managementstrategieën

In het netwerk *Leren en werken* kiest de projectdirectie *Leren en werken* als netwerkmanager van de eerste twee rondes voor een projectmatige benadering. De keuze voor deze strategie wordt ingegeven door zijn actorbelangen. In de tweede ronde van het proces staan een aantal informele managers op. Deze informele managers dragen zorg voor een overgang naar een meer procesmatige aanpak in de derde ronde. In deze derde ronde wordt het ROC Mondriaan voorzitter van de stuurgroep en wordt een onafhankelijke projectleider ter facilitering van het proces benoemd.

In het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* is de RMC-contactgemeente de netwerkmanager. In de eerste twee rondes zien we dat het netwerk op een traditionele verticale manier wordt gestuurd. De projectdirectie *Voortijdig schoolverlaten* onderneemt in de tweede ronde een aantal acties die van invloed zijn op het netwerk. In de eerste plaats start zij met het reframen van het probleem van *Voortijdig schoolverlaten*. De probleemdefinitie vanuit het perspectief van economische ontwikkeling wordt verbreed met het perspectief van sociale cohesie. De relatie tussen *Voortijdig schoolverlaten* en maatschappelijke uitval van jongeren wordt in beeld gebracht. Ten tweede tracht zij het urgentiegevoel te versterken door een convenant met de Haagse regio af te sluiten, waarmee een niet vrijblijvende prestatieafspraken ontstaat. In de derde ronde continueert de directie de ingezette acties van de tweede ronde en voegt hier een derde aan toe door in het tweede convenant het ROC als partner te betrekken en rechtstreeks middelen toe te kennen. Met deze laatste actie zijn het ROC en de gemeente meer gelijkwaardige partners geworden waarmee de institutionele verhoudingen binnen het netwerk zijn gewijzigd. Hiermee heeft de projectdirectie in de tweede en derde ronde van het proces als informele manager het proces in de Haagse regio beïnvloed door het netwerk van verticale sturing meer richting een netwerkaanpak te bewegen. In de derde ronde zien we de eerste voorzichtige tekenen dat de wethouders hun rol van netwerkmanager actiever oppakken. Deze eerste acties van de wethouders vertonen de kenmerken van procesmanagement.

Conclusie:

De netwerkmanager in de eerste twee rondes *Leren en werken* vermengt zijn managementstrategie met actorbelangen. Hierdoor kiest hij voor een projectmatige benadering. In de tweede ronde wordt de manager steeds minder geaccepteerd waardoor informele managers opstaan die in de derde ronde het management overnemen. In de derde ronde wordt een onafhankelijke projectmanager benoemd die een procesmatige benadering hanteert.

De netwerkmanager van het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* bedient zich in de eerste twee rondes van traditionele verticale sturing. In de tweede en derde ronde beïnvloedt de projectdirectie de institutionele verhoudingen in het netwerk en de percepties van de wethouders vanaf een afstand. In de derde ronde heeft de strategie van de projectdirectie effect en verandert de sturing van de Haagse netwerkmanager richting netwerkmanagement. .

Effectiviteit van de netwerkmanagers van de netwerken *Leren en werken* en *Voortijdig schoolverlaten*

De effectiviteit van de netwerkmanager in de eerste twee rondes van het *Leren en werken* proces waarderen wij als laag omdat de opbrengsten van deze eerste twee rondes leiden tot verdeelde waardering. De projectdirectie waardeert de beslisdocumenten als belangrijke opbrengsten, maar deze waardering is gebaseerd op belangen als actor omdat deze bijdroegen aan de go-beslissing voor het project. Voor het netwerk leidde het in snel tempo opleveren van deze beslisdocumenten tot het uiteenvallen van het netwerk. We kunnen daarom stellen dat de projectdirectie *Leren en werken* haar actor- en managementstrategieën onvoldoende gescheiden heeft kunnen houden. In de tweede ronde van het proces staan een aantal informele managers op. Deze managers trekken op effectieve wijze de verantwoordelijkheid van het managen van het proces naar zich toe. In de derde ronde wordt door hen voor het managen van het proces een projectleider benoemd. In deze ronde zien we dat de waardering voor de resultaten meer in overeenstemming komen en positief gewaardeerd worden. De manager van de derde ronde waarderen we als effectief. Wel blijft de samenstelling van de stuurgroep *Leren en werken* voor de Haagse regio in deze derde ronde een punt van verdeelde waardering.

De effectiviteit van de netwerkmanager *Voortijdig schoolverlaten* waarderen we eveneens als laag. In dit geval vanwege het feit dat de RMC-contactgemeente nauwelijks managementstrategieën heeft ontplooid. Pas in de derde ronde zien we de eerste voorzichtige tekenen van procesmatige managementstrategieën. Aanleiding hiertoe waren institutionele wijzigingen en de wijzigingen in perceptie van de wethouders die door de projectdirectie als informele manager op afstand zijn bewerkstelligd. Deze managementstrategieën van de projectdirectie waarderen we daarom als effectief.

Conclusie:

De netwerkmanagers van de eerste twee rondes van beide netwerken waren onvoldoende effectief. De projectmatige benadering van de netwerkmanager van het proces *Leren en werken* heeft geleid tot het uiteenvallen van het netwerk *Leren en werken*. De verticale sturing van de netwerkmanager van het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* heeft geleid tot een periode van gebrek aan sturing en regie voor de samenwerking in het netwerk.

In beide netwerken zijn in de tweede ronde informele managers opgestaan. In het netwerk *Leren en werken* zijn dit de andere actoren van het netwerk, voor het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* was dit de projectdirectie. Deze informele managers hebben effectief de management van het netwerk beïnvloed naar een governance-sturing.

Het netwerkmanagement vergeleken

Het netwerkmanagement is voor beide processen in de eerste twee rondes niet effectief. Het proces *Voortijdig schoolverlaten* wordt in de eerste twee rondes niet gemanaged. De verklaring die wij hiervoor zien is dat de rijksoverheid aanvankelijk gebruik maakte van klassieke sturing. De wethouder

van de RMC-contactgemeente gaf vervolgens in lijn met deze klassieke sturing invulling aan zijn taak waarbij hij vooral stuurde op de verticale afhankelijkheden in het netwerk. Voor het netwerk *Leren en werken* kiest de rijksoverheid van meet af aan voor governancesturing. Echter de projectmatige benadering van de projectdirectie in de eerste twee rondes, leidt tot het uiteenvallen van het netwerk. In beide processen staan informele managers op die het proces met hun managementstrategieën effectief weten te beïnvloeden.

In het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* treedt de projectdirectie op als informele manager. Als gevolg van de ombuiging van klassieke naar governancesturing die de projectdirectie gedurende het proces tot stand brengt, zien we de eerste signalen dat de RMC-contactgemeente meer netwerkmanagementstrategieën hanteert.

In het netwerk *Leren en werken* treden het ROC en andere actoren op als informele managers. Zij benoemen in de derde ronde een projectleider die voor het managen van het netwerk kiest voor een procesmatige benadering.

Tabel 8-3 Samenvatting en conclusies: netwerkmanagement vergeleken

	<i>Voortijdig schoolverlaten</i>	<i>Leren en werken</i>
De netwerkmanager	Netwerkmanager is de RMC-contactgemeente. Zijn rol is duidelijk, formeel en geaccepteerd. De projectdirectie <i>Voortijdig schoolverlaten</i> treedt op als informele manager.	De projectdirectie <i>Leren en werken</i> is aanvankelijk de netwerkmanager. Dit is onvoldoende duidelijk, niet formeel en wordt gaandeweg niet meer geaccepteerd. De projectleider is in de derde ronde de netwerkmanager. Zijn rol is duidelijk, formeel en geaccepteerd. Het ROC en andere actoren treden op als de informele managers
De managementstrategie	In de eerste twee rondes maakt de netwerkmanager gebruik van de verticale afhankelijkheden in het netwerk, om in de derde ronde over te stappen naar horizontale sturing. De projectdirectie <i>Voortijdig schoolverlaten</i> beïnvloedt op afstand de institutionele verhoudingen: verandering van probleempceptie, toename urgentiegevoel en meer gelijkwaardige verhoudingen.	De projectdirectie <i>Leren en werken</i> kiest voor een projectmatige benadering van het netwerk. De projectleider Haagse regio kiest in de derde ronde voor een procesmatige benadering. De informele managers zetten hun strategieën in voor de overschakeling naar procesmanagement, resulterend in de keuze voor een nieuwe netwerkmanager.
Effectiviteit van	De RMC-contactgemeente vertoonde	De projectdirectie bewerkstelligt met

het management	<p>in de eerste twee rondes geen managementstrategieën. In de derde ronde zijn hier de eerste tekenen van zichtbaar.</p> <p>De projectdirectie beïnvloedt effectief de institutionele verhoudingen binnen het netwerk.</p>	<p>haar projectmatige aanpak het uiteenvallen van het netwerk. In de derde ronde draagt de projectleider zorg voor meer effectiviteit met een procesmatige aanpak: de waardering voor de opbrengsten komt in overeenstemming en wordt positiever. De informele managers beïnvloeden het proces door de projectleider Haagse regio aan te stellen..</p>
-----------------------	--	--

Conclusie ten aanzien van het netwerkmanagement:

Het management in de eerste twee rondes van beide processen was ineffectief. De informele manager van het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* heeft de verticale sturing effectief weten om te buigen naar horizontale sturing. De informele manager van het netwerk *Leren en werken* heeft de projectmatige benadering effectief weten om te buigen naar een procesmatige benadering.

8.2 Aanbevelingen

In hoofdstuk 2 schreven wij dat *Voortijdig schoolverlaten* en *leven lang leren* complexe problemen zijn. Complex omdat de problemen “ontembaar” zijn maar ook omdat het problemen zijn die de overheid niet eigenstandig kan oplossen. Voor het oplossen van deze complexe problemen verliest de verticale sturing steeds meer terrein aan de horizontale sturing die ook wel *governance* wordt genoemd.

Governance is een vorm van sturing gericht op het verbinden van de complexe interacties die zich voordoen bij complexe problemen, met als doel de ingewikkelde afhankelijkheidsrelaties tussen partijen te hanteren en te sturen om een antwoord te kunnen geven op een complex probleem. Het leggen van verbindingen en het sturen op afhankelijkheden is de rode draad van deze theorie.

Als we vervolgens kijken naar onze samenvatting en conclusie, zien wij dat deze twee kernbegrippen duidelijk naar voren komen voor zowel het netwerk, als het besluitvormingsproces en het netwerkmanagement.

Wij doelen op de begrippen ‘koppelen’ en ‘verbinden’. We komen deze

begrippen in onze samenvatting en conclusie in diverse hoedanigheden tegen: naast ‘koppelen’ en ‘verbinden’ zien we tevens ‘ontkoppelen’ en ‘ontbinden’ dan wel ‘niet koppelen’ en ‘niet verbinden’.

De samenvatting in paragraaf 8.1 geeft voldoende voorbeelden waaruit het belang van ‘koppelen’ en ‘verbinden’ dan wel ‘ontkoppelen’ en ‘ontbinden’ voor het ontstaan van stagnaties en doorbraken.

Zonder de voorbeelden te willen herhalen merken wij op dat de revitalisering van het netwerk

Voortijdig schoolverlaten en de positieve waardering van de opbrengsten uit de derde ronde van *Leren en netwerken* mede te danken zijn aan ‘koppelen’ en ‘verbinden’.

Gezien de betekenis die deze begrippen voor de beide bestudeerde netwerken hebben, vormen zij de

leidraad voor onze aanbevelingen aan ROC Mondriaan. Deze aanbevelingen formuleren wij naar

aanleiding van de vraag uit de probleemanalyse die ons aangezet heeft tot ons onderzoek: Wat kan ROC Mondriaan doen om de samenwerking in de Haagse regio te verbeteren en de

besluitvormingsprocessen te beïnvloeden opdat de gewenste resultaten bereikt worden? In lijn met

ons onderzoek zullen wij onze aanbevelingen opbouwen rond het netwerk, het besluitvormingsproces en het netwerkmanagement.

8.2.1 Aanbevelingen ten behoeve van het netwerk

Om aanbevelingen ten behoeve van het netwerk te formuleren zoomen wij in op de positie die ROC

Mondriaan inneemt in beide netwerken. Wij zien allereerst dat Mondriaan als een van de centrale

actoren van het netwerk beschikt over bronnen die van cruciaal belang zijn voor het netwerk en dat

het ROC bovendien toegewijd is aan beide netwerken. Ten tweede zien wij dat het ROC zich

manifesteert in de uitvoerende arena. In ons onderzoek hebben wij gezien dat Mondriaan zich

comfortabel voelt in zijn uitvoerende arena. In de eerste ronde van *Voortijdig schoolverlaten* vond

Mondriaan het prima dat de arena van de regiegroep en het ambtelijk overleg waar Mondriaan deel van uitmaakte, gescheiden werd in twee arena’s: de beleidsvormende arena en de uitvoerende arena.

In het proces *Leren en werken* zien wij dezelfde beweging: in de derde ronde bestaat de stuurgroep

uit de uitvoeringsverantwoordelijke organisaties. Deze positie in de uitvoerende arena past goed bij de rol die het ROC in het kader van de verticale sturing vervult: uitvoering geven aan een wettelijke taak. Met de constatering dat de sturing van beide netwerken zich beweegt richting horizontale sturing, is het raadzaam voor het ROC zijn positie te heroverwegen, mede gelet op de centrale positie die het inneemt in de netwerken. Immers, zoals we in paragraaf 3.2.3 hebben beschreven, zijn er binnen netwerken verschillende oorzaken voor stagnatie van het procesverloop en in onze analyse van de empirie hebben we deze stagnaties met hun oorzaken ook waargenomen. Het ROC zal daarom zicht moeten verwerven op het totale netwerk opdat stagnaties kunnen worden voorkomen of doorbroken. Met dit zicht bedoelen wij dat het ROC voortdurend het netwerk moet scannen. Welke actoren zitten in het netwerk? Wat zijn hun bronnen? Hoe verhoudt zich de afhankelijkheid van deze bronnen ten opzichte van een probleem? Welk beeld hebben de actoren van het probleem en welke oplossingsrichting stellen zij voor? Zijn zij toegewijd? Hoe kunnen deze actoren, bronnen, afhankelijkheden en percepties verbonden worden? Daarbij vervult de omgeving (de externe factor) een belangrijke rol. Deze omgeving en het proces binnen het netwerk zijn dynamisch, zodat Mondriaan deze scan voortdurend dient bij te stellen.

Meer concreet betekent dit dat het ROC zich ervan bewust dient te zijn dat het netwerk *Leren en werken* in tegenstelling tot het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* instabiel is, dat er onvoldoende overeenstemming over de perceptie van de aard van het probleem en de oplossingsrichting is, dat belangrijke bronnen worden gemist of onvoldoende kunnen worden benut en dat bovendien de toewijding aan het netwerk een punt van zorg is. Dit inzicht is belangrijk, omdat de genoemde omstandigheden potentiële oorzaken voor stagnatie in het proces zijn, inzicht geven in het verloop van het proces en aanknopingspunten bieden voor beïnvloeding. Deze beïnvloeding kan op verschillende wijze plaats vinden. Zonder de indruk te willen wekken hier een compleet overzicht van de mogelijke beïnvloedingswijzen te noemen, geven wij hier een aantal voorbeelden.

Allereerst kan het ROC trachten de stabiliteit van het netwerk te verbeteren door het proces in het netwerk *Leren en werken te koppelen* aan andere besluitvormingsprocessen waardoor de onderlinge afhankelijkheden tussen actoren groter wordt. Ten tweede kan het ROC de inhoudelijke afstemming van percepties als agendapunt in te brengen voor een overleg, waarbij zij dit overleg faciliteert met een onafhankelijke gespreksleider en/of een onafhankelijke deskundige. In een dergelijk overleg kan aandacht besteed worden aan de mogelijkheden voor reframing van het probleem waardoor wellicht het urgentiegevoel positief beïnvloed kan worden. Ten derde kan het ROC voorstellen doen voor uitbreiding van het netwerk met actoren die beschikken over voor het netwerk belangrijke bronnen.

8.2.2 Aanbevelingen ten behoeve van het besluitvormingsproces

Onze tweede aanbeveling richt zich op het besluitvormingsproces. Bij beide netwerken hebben wij gezien dat de besluitvormingsprocessen in de arena's de fragmentatie van de besluitvorming hebben doen toenemen; arena's raakten ontkoppeld met alle gevolgen van dien. Daarnaast hebben wij de positieve waardering gezien in het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* die het koppelen van de arena's en het verbinden van actoren teweeg hebben gebracht: doorbreken van stagnaties.

Onze aanbeveling luidt daarom om in de actorstrategieën niet slechts gefocust te zijn op het op korte termijn realiseren van het belang van de eigen organisatie, maar tegelijkertijd de belangen van het netwerk te bewaken. Het nastreven van win-winsituaties, oftewel het nastreven van besluiten waar de belangen van de verschillende actoren mee gewaarborgd zijn, is dus noodzakelijk. Voor de lange termijn geldt immers dat de samenwerking binnen het netwerk van essentieel belang is voor het realiseren van de gezamenlijk overeengekomen doelstellingen, maar ook voor de actordoelestellingen. Een inzicht dat wij terugzien in Haagse arena *Leren en werken* in de derde ronde van het proces. Dit betekent, dat we aanbevelen strategieën te kiezen die gericht zijn op het verbinden van actoren en het koppelen van arena's, ook arena's waarin een ander spel gespeeld wordt. Met name de koppeling maken met andere arena's vraagt van actoren hun focus te verleggen van kortetermijnbelang naar langetermijnbelang. Het leggen van koppelingen hoeft overigens niet alleen gericht te zijn op de duurzaamheid en daarmee het probleemoplossend vermogen van het netwerk; het kan tevens gericht zijn op het vergroten van de cirkel van invloed van het Mondriaan. In dit verband kan bijvoorbeeld het verbinden van het Haagse netwerk met de netwerken van de andere grote steden leiden tot een effectievere beïnvloeding van het Rijksbeleid. Met name in het netwerk *Leren en werken* zien wij immers dat de Haagse regio geconfronteerd wordt met besluiten uit de arena *Leren en werken*-Rijk die door de Haagse actoren negatief gewaardeerd worden. Door aansluiting te zoeken met de andere grote steden kunnen via de contacten van deze grote steden en via de koepelorganisaties van de ROC's in deze steden in de arena *Leren en werken*-Rijk invloed uitgeoefend worden voor aanpassing van wet- en regelgeving.

Kijkend naar *Leren en werken* en *Voortijdig schoolverlaten* zien wij twee netwerken met een grote overlap in actorensamenstelling en een onderwerp dat in elkaars verlengde ligt. Immers, bij *Voortijdig schoolverlaten* wordt voorkomen dat jongeren uitvallen. Via *Leren en werken* worden jongeren en ouderen gestimuleerd als nog een diploma te behalen dan wel hun scholingsniveau op te hogen. Deze verschillende spellen zouden heel goed gekoppeld kunnen worden. De regio kan dan een totaal plan opstellen, het urgentiegevoel kan toenemen en de transitiekosten gaan omlaag, omdat de fragmentatie van de besluitvorming verkleind wordt.

De vraag dringt zich op of een actor uit een van de arena's het netwerk wel kan beïnvloeden. Hiermee komen wij bij aanbevelingen ten behoeve van het netwerkmanagement.

8.2.3 Aanbevelingen ten behoeve van het netwerkmanagement: manager en strategie

In paragraaf 8.1 hebben wij de conclusie getrokken dat zowel bij *Leren en werken* als bij *Voortijdig schoolverlaten* andere actoren dan de formele managers de rol op zich nemen van informele netwerkmanagers. Door het gebrek aan management en ineffectief management kiezen zij voor strategieën die gericht zijn op het verbinden van actoren en arena's, met succes overigens. Deze twee voorbeelden tonen de impact die een informele manager kan hebben aan. ROC Mondriaan, aangemerkt als centrale actor, kan zeker als informele manager van invloed zijn op het gehele netwerk. Welke strategie moet hij dan kiezen?

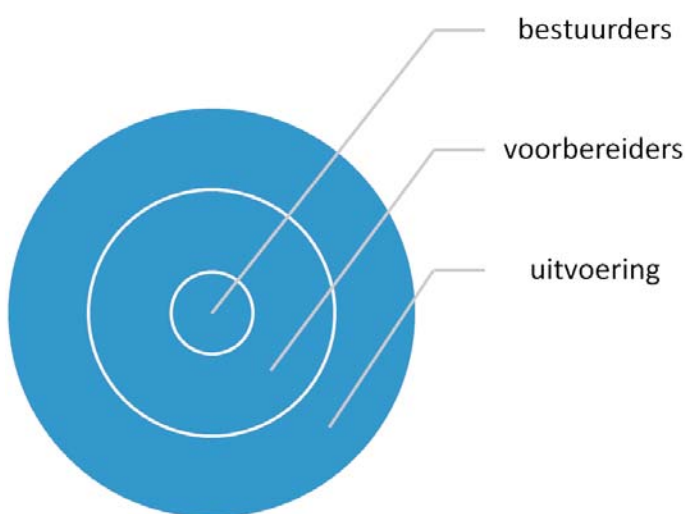
Wij hebben bij de beschrijving van beide netwerken gezien welke impact proces- en projectmanagementstrategieën kunnen hebben. Echter, rigide kiezen voor de ene of voor de andere zou indruisen tegen wat wij betoogd hebben in de eerdere hoofdstukken. De vraag of er sprake is van al dan niet een complex (deel)probleem geeft richting aan de keuze voor proces- en/of projectmanagementstrategieën. Wij bevelen toepassing van concurrerende managementstijlen (De Bruijn e.a.,2007:33) aan. Dit houdt in dat de netwerkmanager nauwlettend moet volgen in welke fase de probleemverkenning zich bevindt. *Leren en werken* heeft laten zien, dat als er geen overeenstemming is over de aard van het probleem en de oplossingsrichting, een projectmatige benadering ineffectief is. Echter, als uit de procesmatige probleemverkenning uiteindelijk een duidelijk afgebakend probleem komt en 'men' tot een eenduidige, concrete invulling van de oplossingsrichting heeft besloten, is de projectmatige benadering passend. 'Men' hebben wij tussen aanhalingstekens geplaatst, want wie is men die tot de afbakening van een probleem is gekomen en wie zullen invulling geven aan de oplossingsrichting? Onze voorstellen met betrekking tot het netwerkmanagement hebben dus een vehikel nodig om ten uitvoer gebracht te kunnen worden en dat antwoord geeft op deze vragen. Een voorstel voor een dergelijk vehikel doen wij in de volgende paragraaf: een institutioneel design.

8.2.4 Een institutioneel design

In verband met ons voorstel voor een institutioneel design dat als vehikel kan dienen om onze aanbevelingen toe te passen grijpen wij even terug op onze analyse van de netwerken. Een van onze conclusies was, dat er veel overeenkomsten waren tussen de participerende en centrale actoren van de beide netwerken. Bovendien hadden de actoren van de verschillende netwerken in een aantal gevallen institutionele verbindingen. Deze overeenkomsten zijn niet verwonderlijk als we kijken naar de problemen waar de netwerken voor gesteld staan. Beide zijn gericht op het verbeteren van het opleidingsniveau en de inzetbaarheid van de beroepsbevolking. Daarbij kan het *Leren en werken* beleid gezien worden als het vervolg van het *Voortijdig schoolverlaten* beleid. Daar waar een jongere onvoldoende gekwalificeerd het initiële onderwijs verlaat kan deze in een later stadium door middel van postinitieel onderwijs worden opgeschoold. In de aanpak van de rijksoverheid zijn deze twee problemen gescheiden. Het is echter ook mogelijk deze twee problemen te verbinden. Verbinding van deze twee problemen en daarmee de twee netwerken kan voordelen bieden. Het meest voor de hand liggende voordeel zijn de mogelijkheden die deze koppeling biedt voor rijkere inhoudelijke oplossingen. Maar ook de netwerken en daarmee de samenwerkingsprocessen in de netwerken kunnen profiteren van de koppeling. In de eerste plaats doordat de netwerken worden uitgebreid met relevante actoren. De gemeente wordt weer gekoppeld aan het *Leren en werken* beleid en de werkgevers worden betrokken bij het *Voortijdig schoolverlaten* beleid. Door deze koppelingen kan het netwerk over meer bronnen beschikken. De koppeling biedt in de tweede plaats mogelijkheden voor het reframen van percepties. Daar waar het urgentiegevoel voor het *Voortijdig schoolverlaten* groot is en voor *Leren en werken* laag is, kan voor het laatste beleid de perceptie gunstig beïnvloed worden door de maatschappelijke uitval van jongeren te verbreden naar een probleem van segregatie in de

samenleving. Ten derde kan de koppeling van de netwerken de toewijding van actoren gunstig beïnvloeden omdat de transactiekosten in de zin van het bijwonen van verschillende vergadercircuits afnemen. Bovendien kan het *Leren en werken* beleid door de koppeling profiteren van de meer stabielere kenmerken van het netwerk *Voortijdig schoolverlaten*. Nadelen zijn er echter ook. Het eerste risico is dat met het koppelen van het netwerk *Leren en werken* aan het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* de heterogeniteit van percepties toeneemt. Een tweede risico is dat met het introduceren van de werkgevers in het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* de stabiliteit van dit netwerk afneemt. Dit zouden expliciete aandachtspunten voor de netwerkmanager zijn.

We hebben gezien dat de sturing door de overheid ombuigt van klassieke, verticale, sturing naar governance, horizontale, sturing. In paragraaf 3.1.2 hebben wij governance gedefinieerd in termen van sturing gericht op het belang van verbinden van de interacties van partijen, partijen bij elkaar brengen en beleidsvoorstellen realiseren door gebruik te maken van de kennis en steun van de betrokken partijen. Zoals we in paragraaf 8.1.1. al schreven vraagt deze nieuwe besturingsfilosofie van de overheid om een heroriëntatie van het ROC. Immers, de tijd dat men de opdracht voortkomend uit een productovereenkomst kon uitvoeren en ‘afgerekend’ werd op de resultaten is aan het voorbij gaan. Binnen het hierboven beschreven voorstel voor een netwerk gericht op “een goed opgeleide en breed inzetbare beroepsbevolking in de Haagse regio” zal het ROC Mondriaan als centrale actor zich niet moeten beperken tot de uitvoerende arena. Maar ook vertegenwoordigd moeten zijn in de arena’s binnen het netwerk die zich op een ander niveau van besluitvorming bevinden. Mondriaan zal zodoende moeten verkennen in welke lagen het vertegenwoordigd is. Is er aansluiting ambtelijke en bestuurlijke arena van de gemeentelijke en rijksoverheid? Bij ons institutionele design voegen wij daarom ook een gewenste organieke structuur. Een structuur waarmee het ROC een beter zicht en meer invloed krijgt op de samenwerking en besluitvorming in het netwerk. In figuur 8-1 geven wij een voorstelling van een organieke structuur.



Figuur 8-1 Aanbevolen organieke structuur

In de binnenste cirkel situeren wij de stuurgroep. Deze stuurgroep bestaat uit bestuurders van de betrokken partijen inclusief de actoren uit de arena's waar het gemeentelijk en rijksbeleid bepaald wordt. In de middelste cirkel bevinden die medewerkers die zorgen voor de beleidsvoorbereiding. Zaken als haalbaarheid zowel wat de uitvoering als wetgeving betreft, komen hier aan de orde. De buitenste cirkel is gereserveerd voor de uitvoering. Met andere woorden de buitenste cirkel is de werkvloer. Om een beter inzicht te krijgen in ons ontwerp kun je het als een taart beschouwen. Van deze taart kunnen punten gesneden worden. Iedere punt verbeeldt een betrokken partij. Dit houdt automatisch in dat iedere partij in principe een vertegenwoordiger heeft op de verschillende besluitvormingsniveaus. Op deze manier is iedere actor die op uitvoerend niveau participeert ook vertegenwoordigt op bestuurlijk niveau.

Ten aanzien van onze aanbevelingen ten behoeve van het netwerk is deze organieke structuur het ROC de kans op diverse niveaus de netwerkscans uit te voeren. Hierdoor wordt duidelijk op welke noodzakelijke actoren ontbreken en op welk niveau zij gemist worden.

Met betrekking tot onze aanbevelingen ten behoeve van het besluitvormingsproces kan deze vorm inzichtelijk maken welk parallel opererende arena's er zijn en kunnen initiatieven genomen worden deze arena's te koppelen. De koppeling kan zowel op bestuurlijk als uitvoerend niveau gemaakt worden. De fragmentatie van de besluitvorming kan hierdoor verminderen wat lagere transitiekosten met zich mee zal brengen. Daarbij zal de kans op stagnatie door elkaar tegenwerkende strategieën verminderen.

Belangrijk voor deze organieke structuur is dat het netwerk wordt gemanaged door een onafhankelijke netwerkmanager. Aan deze manager biedt deze voorgestelde organieke structuur meer houvast om zijn strategieën te kiezen, die past bij het voorliggende (deel)probleem.

9 Tot besluit

Ons onderzoek naar de samenwerking in de netwerken *Leren en werken* en *Voortijdig schoolverlaten* hebben we in hoofdstuk 8 afgesloten met een samenvatting en conclusie gevolgd door aanbevelingen voor ROC Mondriaan. In dit nawoord nemen wij daar niets van terug, maar wij voelen wel de behoefte om van enige afstand te reflecteren op onze bevindingen. Vandaar een 'Tot besluit'.

In ons onderzoek hebben wij de focus gelegd op de rol van de netwerkmanager en zijn invloed op de opbrengsten van de besluitvormingsprocessen. Voor onze aanvliegroute hebben wij de netwerktheorie gekozen. Vanuit deze benadering hebben wij geconcludeerd dat de strategieën die de netwerkmanagers gekozen hebben, waarbij niet kiezen ook een keuze is, niet altijd effectief waren. Het aloude spreekwoord "De beste stuurder staan aan wal" is, wat ons betreft, hier echter op z'n plaats. In tegenstelling tot de netwerkmanagers verkeerden wij in de luxe positie dat wij met een zekere distantie de processen hebben kunnen analyseren. Wij hebben zonder politieke druk enige tijd kunnen besteden aan het achteraf, op gestructureerde wijze bestuderen van de processen van de twee netwerken. De netwerkmanagers daarentegen moesten acteren onder tijdsdruk en politieke druk. Ons tweede punt van reflectie betreft de afhankelijkheden. In dit begrip schuilt een paradox. In een netwerk zijn de actoren afhankelijk van elkaar voor het realiseren van de doelstellingen. "They can no longer fulfil their task alone, whether they like to or not", schreven Koppenjan en Klijn (2006:3). Echter, dit geldt eveneens voor de netwerkmanager. Kunnen wij daarom de opbrengsten van het proces, zowel de positieve als de negatieve, wel toeschrijven aan de netwerkmanager dan wel in het negatieve geval de netwerkmanager aanrekenen? De netwerkmanager kan weliswaar het proces beïnvloeden, maar hij is niet in staat alle onzekerheden uit te bannen en heeft geen invloed op externe factoren die op het proces van invloed zijn. Met andere woorden de netwerkmanager stuurt op onderlinge afhankelijkheden in het netwerk, maar zelf is hij eveneens afhankelijk van dit netwerk voor de effectiviteit van zijn managementstrategieën.

Ten derde reflecteren wij op 'governancesturing door middel van netwerkmanagement' als de meest effectieve wijze van sturing is voor het oplossen van complexe problemen. Een te eenzijdige keuze voor deze besturingsfilosofie om complexe problemen op te lossen, doet wellicht onrecht aan de voordelen van klassieke, verticale, sturing. Het netwerk *Voortijdig schoolverlaten* heeft ons in dit verband laten zien, dat de combinatie van beperkte klassieke, verticale sturing met een netwerkmanagementaanpak tot gunstige condities in het netwerk kan leiden als gevolg van de verticale afhankelijkheden tussen de actoren. In dit kader zijn wij dan ook zeer nieuwsgierig naar de resultaten van *Leren en werken* en *Voortijdig schoolverlaten* in de nabije toekomst. Immers, wij hebben het 'toegejuicht' dat de netwerkmanagers in de derde ronde van het proces de ombuiging naar een procesmatige benadering van het netwerk hebben gemaakt en er meer gestuurd is op de

onderlinge afhankelijkheden. Het verdient zeker onderzoek om na te gaan wat de effecten zijn van deze verandering van sturing en managementstrategieën op de resultaten van beide projecten.

Tot slot wensen wij dat ons onderzoek heeft bijgedragen aan het vergroten van het inzicht in de samenwerking in de netwerken *Voortijdig schoolverlaten* en *Leren en werken* en dat ons onderzoek ROC Mondriaan handvatten biedt voor het bepalen van zijn strategieën binnen de netwerken voor de toekomst.

Literatuur

Agranoff, R. (with assistance of V.L. Rinkle), 1986, *Intergovernmental Management, Human Services Problem-Solving in six Metropolitan Areas*. State University of New York Press Albany: New York.

Agranoff, R. en M. McGuire, 1999, *Big Questions in Public Network Management Research* (<http://66.102.1.1.104/scholar?hl=nl&lr=&q=cache:oHREA2fRcbwJ:bush.tamu.edu/pubm>) 8 mei 2008

Algemene Rekenkamer, 2001, *Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters*

Bestuur & Management Consultants, 2007, *Concept Rapportage interviews regio Haaglanden, RMC en voortijdig schoolverlaters in beeld*.

Brande, L.M. van den en S. Liem-Bruining, 2008, *Strategie en sturing in de RMC-regio Haaglanden/Westland gericht op de terugdringing van het Voortijdig schoolverlaten, opdracht Sturing in de publieke sector FSWBM 5060*

Bruijn, H. de en E. ten Heuvelhof, 2007, *Management in netwerken, Over veranderen in een Multi-actorcontext*. Derde, geheel herziene druk. Lemma: Den Haag.

Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, 2007, *Procesmanagement, Over procesmanagement en besluitvorming*. Tweede, herziene druk. Academic Services: Den Haag.

Castells, M., 2004, An introduction in the information age in: Webster, F. (ed.) *The information society reader, Routledge Student Reader*, London, 2004, pp. 138-149.

Commissie Corporate Governance, 2003, *De Nederlandse corporate governance code, Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*.

Europese raad, 2000, *Conclusies van het voorzitterschap* (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/00100-r1.nl0.htm) 31 juli 2008

Europese Unie. *De buitengewone Europese Raad van Lissabon (maart 2000): naar het Europa van de innovatie en de kennis*. (<http://europa.eu/scadplus/leg/nl/cha/c10241.htm>) 31 juli 2008

Europese Unie. *Council Conclusions on Reference Levels of European Average Performance in Education and Training (Benchmarks) 2003*

(http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/after-council-meeting_en.pdf) 12 maart 2008

Koppenjan, J. en E.H. Klijn, 2006, *Managing Uncertainties in Networks, A network approach to problem solving and decision making*. Tweede druk. Routledge: New York.

In 't Veld, R, W. Korving, Y. Hamdan, M. van der Steen, 2006, *Kosten en Baten van Voortijdig schoolverlaten, Eindrapport*.

Ministerie van OCW. *Nationaal actieprogramma een leven lang leren 1998*

(<http://www.minocw.nl/documenten/levenlangleren.pdf>) 31 juli 2008

Ministerie van OCW, 2004, kamerbrief *Actieplan leven lang leren BVE/KenO/2004/45415*

Ministerie van OCW. *Brief aan de Tweede Kamer Aanpak Voortijdig Schoolverlaten*

(<http://www.minocw.nl/documenten/brief2k-2005-doc-38549.pdf>) 31 juli 2008

Ministerie van OCW en ministerie SZW, 2005, *Leren & Werken versterken, Plan van aanpak 2005-2007*

Ministerie van OCW. *Persbericht 1 november 2005*

(<http://www.minocw.nl/actueel/persberichten/9935/Aanval-op-de-uitval.html>) 31 juli 2008

Ministerie van OCW, 2006, kamerbrief *Aanval op de uitval VSV/DIR/2006/17313*

Ministerie van OCW. *Factsheet februari 2007*

(<http://www.voortijdschoolverlaten.nl/userfiles/file/Factsheets%20feb%202007%20definitief.pdf>) 31 juli 2008

Ministerie van OCW, 2007, Uitvoeringsbrief schooluitval 30 november 2007

Projectdirectie *Leren & Werken*, 2005, *Leren en werken versterken; plan van aanpak 2005-2007*

Projectdirectie *Leren & Werken*, 2006, *Intentieverklaring Samenwerking rond een Leven Lang Leren (Den Haag)*

(<http://www.leren-werken.nl/front/docs/2006/intentieverklaringen/20051100-sc73334-den Haag.pdf>) 31 juli 2008

Rhodes, R.A.W., 1997, *Understanding Governance, Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press: Buckingham/Philadelphia.

Spirit4you

(<http://www.spirit4you.nl/index.php?id=65>) 31 juli 2008

Bijlage A

Introductie :

- Wie wij zijn en welke opleiding wij volgen.
- De aard en het doel van dit onderzoek
- Afspraken m.b.t. de verwerking van de interviewgegevens in ons onderzoek:
- Lijst met geïnterviewden wordt opgenomen als bijlage in de scriptie.
- De onderzoeksgegevens worden geanonimiseerd verwerkt in de scriptie .
- Definitieve versie van de scriptie wordt toegezonden na het afstuderen.
- Verzoek om het gesprek te mogen opnemen.

Het netwerk

Perceptie:

- Wat is naar uw mening de aard van het voorliggende probleem?
- Welke oplossingsrichting vindt u de beste en waarom?

Toewijding:

- Hoe urgent en belangrijk vindt u dit probleem?
- Welk belang heeft uw organisatie bij de oplossing van het probleem?
- Heeft uw organisatie ook belang bij oplossing van het probleem in termen van kosten en baten?

Actoren:

- Welke actoren zijn bij de oplossing van het probleem betrokken?
- Participeren alle actoren die van belang zijn in het netwerk?

Afhankelijkheden:

- Wat zijn de bronnen van de betrokken actoren en hoe belangrijk en vervangbaar zijn deze?
- Tussen welke actoren is de interactie het meest frequent/intensief en waarom?

Het proces

Arena's:

- Welke gremia zijn betrokken?
- Waar worden de belangrijke besluiten genomen?
- Zijn er koppelingen tussen de verschillende gremia?

Rondes:

- Hoe is het proces verlopen?
- Wat waren belangrijke besluiten en gebeurtenissen?
- Wat waren momenten van stagnatie?

Opbrengsten:

- Wat heeft het proces tot nu toe opgeleverd voor de inhoud, het proces en de aard van de samenwerking in het netwerk?
- Hoe waardeert u deze opbrengsten?

De coördinatie en sturing in het netwerk

Sturingsstrategieën van de actoren:

- Van welke partijen waardeert u de bijdrage aan het netwerk positief en van welke partijen waardeert u de bijdrage negatief, en waarom?

Management van het netwerk:

- Wie is formeel de manager van het netwerk?
- Is er ook sprake van een informele manager?
- Wat waren de belangrijkste activiteiten van de manager en waar richtten die activiteiten zich op?

Bijlage B

Lijst met geïnterviewden

In de onderstaande lijst treft u een overzicht aan van de geïnterviewden met vermelding van de functie die zij bekleedden tijdens de onderzochte periode.

Naam	Functie
De heer drs. A.J.H.M. Voncken	Projectdirecteur " <i>Voortijdig schoolverlaten</i> "
Mevrouw drs. J. Meulenbrug	Voormalig projectdirecteur " <i>Leren en werken</i> "
De heer drs. J. de Hooge	Programmamanager " <i>Leren en werken</i> "
Mevrouw T. van Noort	RMC-coördinator gemeente Den Haag
Mevrouw mr. R.Timmerman	Senior beleidsmedewerker gemeente Den Haag, Dienst OCW
Mevrouw drs. J.C. Leenhouts	Voorzitter college van bestuur ROC Mondriaan
Mevrouw M. Kapteijn	Beleidsmedewerker <i>Voortijdig schoolverlaten</i> , Strategisch beleidscentrum ROC Mondriaan
Mevrouw K. Apperloo	Projectleider <i>Voortijdig schoolverlaten</i> ROC Mondriaan
Mevrouw K. van der Capellen	Onafhankelijk projectleider " <i>Leren en werken</i> " voor de Haagse regio
De heer H. van Asseldonk	Lid college van bestuur, portefeuille voortgezet onderwijs van de Stichting Confessioneel Onderwijs "Lucas"
De heer drs. J. Jaminon	Strategisch beleidsmedewerker Haagse Hogeschool
De heer drs. M. Bakker	Adviseur MKB regio Haaglanden