



Ons probleem, misschien uw oplossing?

Realisatie van gezamenlijke beleid door
bestuurlijke samenwerking in Zeeland vanuit een
netwerkperspectief.

Masterscriptie Bestuurskunde

Erasmus Universiteit Rotterdam

Auteurs: Marcel Matthijse (315782) en Willem
Pentury (313289)

Begeleider (1^e lezer): prof. dr. Erik-Hans Klijn

2^e lezer: dr. Jurian Edelenbos

14-8-2009

Concept versie 2.3

Primaire verdeling van werkzaamheden bij het opstellen van de scriptie “Ons probleem, misschien uw oplossing?”

Willem Pentury (313289):

- Deskresearch (analyse van verslagen, documenten etc.) voor beide cases
- Voorbereiding, uitvoering en verwerking interviews
- Onderzoek en analyse Wmo (hoofdstuk 7)

Marcel Matthijsse (315782):

- Theorie en toepassing (hoofdstukken 4 tot en met 6)
- Bijwonen interviews
- Onderzoek en analyse Brandweer case (hoofdstuk 8)
- Redactie en lay-out

Gezamenlijk:

- Hoofdstukken 1 tot en met 3
- Hoofdstuk 9, 10 en 11

1 Inhoudsopgave

1	Inhoudsopgave.....	3
2	Voorwoord.....	7
3	Inleiding	8
4	Waarom samenwerken.....	10
4.1	Complexiteit	10
4.2	Onzekerheden	11
4.3	Samenwerking als verplichting	12
5	Samenwerken in een netwerk	13
5.1	Actoren	13
5.2	Onderlinge afhankelijkheid.....	14
5.3	Percepties over problemen, oplossingen en urgentie.....	14
5.4	Van probleem naar oplossing: een proces	16
5.4.1	Klassiek beleidsproces: volgordelijkheid der dingen	16
5.4.2	Netwerktheorie: in een arena van ronde naar ronde	16
5.4.2.1	Ronde of impasse	19
5.4.3	Het spel in de arena.....	20
5.5	Een goed proces als randvoorwaarde voor succes.....	21
5.5.1	Netwerkregels	21
5.5.2	Interacties in het netwerk	22
5.5.3	Vertrouwen	23
5.5.4	Strategieën en hun mogelijke effecten	24
5.5.5	Voorwaarden voor een succesvol proces.....	25
5.5.5.1	Openheid	26
5.5.5.2	Bescherming van kernwaarden	26
5.5.5.3	Voortgang	27
5.5.5.4	Inhoud.....	27
6	Het analyseren van samenwerking.....	29
6.1	De onderzoeksvorm.....	29
6.2	Hoe de samenwerking is georganiseerd.....	30
6.2.1	De start van samenwerking: Probleempercepties en urgentie.....	31
6.2.2	Actoren en afhankelijkheden	32
6.2.2.1	Actoren	32
6.2.2.2	Afhankelijkheden tussen actoren	32
6.2.3	Arena's, interacties en institutionele context	33
6.2.3.1	Arena's.....	33
6.2.3.2	Interacties.....	33

6.2.3.3	Institutionele context	34
6.3	Het proces van besluitvorming.....	34
6.3.1	Bepalen van de rondes.....	34
6.3.2	Strategieën en vertrouwen	35
6.3.3	Procesontwerp	35
6.4	Betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek	38
7	Aanbesteden uitvoering Wmo, het Zeeuwse model	39
7.1	Organisatie van de samenwerking bij de Wmo	39
7.1.1	Probleem-, oplossingsperceptie en urgentie	40
7.1.1.1	Probleemperceptie	40
7.1.1.2	Oplossingen	41
7.1.1.3	Urgentie	42
7.1.2	Actoren en afhankelijkheden	42
7.1.3	Arena's.....	45
7.1.4	Interacties in het Wmo-netwerk	46
7.1.4.1	Interactie Gemeenten en College voor Zorg en Welzijn.....	47
7.1.4.2	Interactie Gemeenten-Rijk.....	47
7.1.4.3	Interactie College voor Zorg en Welzijn-Zorgaanbieders	48
7.1.4.4	Interactie Gemeenten-Cliëntenorganisaties	48
7.2	Het Wmo beleidsproces	48
7.2.1	Drie rondes in het beleidsproces.....	48
7.2.2	Ronde 1. Onzekerheid	48
7.2.2.1	Resultaat eerste ronde	51
7.2.3	Ronde 2. Kennis en ervaring.....	52
7.2.3.1	Resultaten van de tweede ronde.....	54
7.2.4	Ronde 3. Organisatie	54
7.2.4.1	Resultaat van de derde ronde	55
7.3	Strategie en vertrouwen in het Wmo-netwerk	56
7.3.1	Strategie	57
7.3.2	Vertrouwen	57
7.4	procesregels.....	57
7.4.1	Openheid	58
7.4.2	Kernwaarden	59
7.4.3	Voortgang.....	59
7.4.4	Inhoud	59
7.4.5	Procesmanagement.....	59
8	Regionaliseren van brandweezorg	60
8.1	Organisatie van de samenwerking brandweezorg	60
8.1.1	Probleem- en oplossingperceptie en urgentie	60

8.1.1.1	Probleempercepties	61
8.1.1.2	Oplossingen	63
8.1.1.3	Urgentie	63
8.1.2	Actoren en afhankelijkheden	63
8.1.3	Arena's.....	67
8.1.4	Interacties in het netwerk	68
8.1.4.1	Interactie Veiligheidsregio–gemeente.....	69
8.1.4.2	Interactie Veiligheidsregio–rijk.....	70
8.2	Verloop van het beleidsproces van regionalisering.....	71
8.2.1	Vier rondes in het beleidsproces.....	71
8.2.2	Ronde 1: Initiatiefronde	72
8.2.2.1	Resultaat eerste ronde	74
8.2.3	Ronde 2: Naar een nieuwe gemeenschappelijke regeling	74
8.2.3.1	Resultaten uit de tweede ronde	79
8.2.4	Ronde 3: van iets naar niets	80
8.2.4.1	Resultaten uit de derde ronde.....	81
8.2.5	Ronde 4: Focus op de Veiligheidsregio.....	82
8.2.5.1	Resultaten van de vierde ronde.....	83
8.3	Strategie en vertrouwen.....	83
8.3.1	Strategie van de Zeeuwse besturen	83
8.3.2	Strategie Rijksoverheid.....	84
8.3.3	Vertrouwen als basis voor het spel	85
8.4	Procesregels.....	86
8.4.1	Openheid	88
8.4.2	Kernwaarden	88
8.4.3	Voortgang.....	88
8.4.4	Inhoud	88
8.4.5	Procesmanagement.....	88
9	Samenwerking in Zeeland: Een vergelijking in netwerken	90
9.1	Samenwerken in een netwerk.....	90
9.1.1	Start van de samenwerking.....	90
9.1.2	Afhankelijkheden tussen gemeenten.....	91
9.1.3	Regels om samen te kunnen werken	92
9.1.4	De organisatie van de samenwerking samenvattend	93
9.2	Het proces binnen de samenwerking	95
9.2.1	Rondes en resultaten	95
9.2.2	Strategieën bij de samenwerking	96
9.2.3	Vertrouwen	97
9.2.4	Procesontwerp en uitvoering	98
9.2.5	netwerkmanagement.....	99

	9.2.6 Een vergelijking tussen beide cases op procesniveau	101
10	Aanbevelingen	101
11	Slotbeschouwing	104
12	Geraadpleegde documenten	105
13	Bibliografie	106
14	Overzicht van de geïnterviewden	107

2 VOORWOORD

Voor deze eindschriftie van de studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam, hebben wij een onderwerp gezocht, dat aansluit bij onze dagelijkse praktijk. Als beleidsmedewerkers van een gemeenschappelijke regeling, de veiligheidsregio Zeeland, staan wij midden in een speelveld van bestuurders die, vrijwillig of gedwongen, moeten samenwerken. Het is intrigerend om te zien dat bij het ene thema de samenwerking schijnbaar vloeiend verloopt, terwijl bij een ander thema de samenwerking moeizaam gaat.

Twee jaar lang hebben wij de studie die aan deze scriptie vooraf ging met veel plezier gevolgd. Zeker als je in een bestuurlijke omgeving werkt, is er zoveel herkenbaars, maar ook zeker bruikbaar wat wordt meegegeven. Wij willen alle docenten bedanken voor de wijze waarop zij hun kennis met ons hebben gedeeld. Niet in de laatste plaats bedanken wij onze afstudeerbegeleider de heer prof. dr. Erik-Hans Klijn en de heer dr. Jurian Edelenbos die bereid was als tweede lezer de scriptie te beoordelen. Verder willen wij uiteraard onze werkgever, de Veiligheidsregio Zeeland, bedanken voor het bieden van de mogelijkheid om de studie bestuurskunde te volgen. Natuurlijk bedanken wij ook onze gezinnen voor de steun en betrokkenheid in de afgelopen twee jaar. Voor de taalkundige blik op de scriptie bedanken wij onze studiegenoot en collega Wim Huissen en zijn echtgenote Paula.

Middelburg/Oost-Souburg, augustus 2009

Willem Pentury

Marcel Matthijsse

3 INLEIDING

Bestuurlijke samenwerking in Zeeland is geen vanzelfsprekendheid. Er wordt wel verondersteld dat er sprake is van een eilandencultuur die de wil tot samenwerking beperkt.

Samenwerking was eeuwenlang, om pragmatische redenen, zeker niet vanzelfsprekend. Het was een hele onderneming om voor overleg in de Staten van Zeeland vanaf het eiland Tholen naar Middelburg te komen. Ondanks deze reistijd kwamen ze wel naar Middelburg, want de Staten van Zeeland waren in de gouden eeuw zeer machtig. Zeeland veroverde in die tijd de wereld. Ook Tholen had er dus belang bij om deel te nemen aan de Statenvergaderingen. Voor de eigen doelstelling was ook Tholen afhankelijk van de Staten waarin werd samengewerkt op economisch en militair gebied.

Steden als Vlissingen, Middelburg en Goes kenden in die periode grote bloei. Maar er was ook onderlinge economische strijd. Middelburg, Veere en Vlissingen waren vanwege hun ligging aan open zee het centrum van wereldhandel. Deze drie steden hadden en hebben een regionale functie. Na de gouden eeuw is Zeeland van een centrum van wereldhandel, een agrarisch gebied geworden. Landbouw en visserij werden de economische kracht. Landaanwinning door inpolderingen vergrootte de landbouwsector.

Het 'samen' gevoel van de gouden eeuw is in de loop van de eeuwen verdwenen. Bestuurlijke samenwerking werd niet gevoeld. Iedereen zat op 'zijn eiland'.

Deze historische ontwikkeling wordt wel aangevoerd als reden dat bestuurlijke samenwerking in Zeeland geen automatisme is: Het zit niet in de genen van het openbaar bestuur in Zeeland om samen te werken.

Het huidige beeld van Zeeland is ontstaan in de jaren '70 van de vorige eeuw. Er werd ingezet op economische groei door ontwikkeling van industrie geconcentreerd langs de Westerschelde: Vlissingen/Borsele en Terneuzen. Dit heeft in de jaren '70 van de vorige eeuw nieuwe Zeeuwen gebracht die vanuit de Randstad kwamen. Dit leidde tot groei van de bevolking, met name in de steden. Uiteindelijk zette deze groei niet door. Al snel werd het landelijk beleid gericht op het verstevigen van de positie van de Randstad en een economische concentratie aldaar. Zeeland is niet, zoals in de noordelijke provincies of als Limburg na het beëindigen van de mijnbouw, leeggelopen. Oude en nieuwe Zeeuwen zijn gebleven. Echter de groei is gestagneerd in de jaren '90, mede door het ontbreken van noodzakelijke nationale impulsen. Het huidige inwonertal ligt al jaren rond de 380.000 inwoners. Hiermee is Zeeland qua inwonertal de kleinste provincie van Nederland.

De bestuurlijke omgeving is ook veranderd. Waren er begin jaren '80 nog 26 gemeenten in Zeeland, door herindelingen is dit aantal teruggebracht tot 13. Deze 13 gemeenten liggen op een zestal voormalige eilanden en het aan België grenzende Zeeuws-Vlaanderen. Ook al zijn de eilanden verdwenen, regionale samenwerking is nog geen automatisme.

De 13 Zeeuwse gemeenten variëren in grootte van 7.300 tot zo'n 55.000 inwoners. De verschillen zijn dus klein en dit maakt partijen relatief gelijkwaardig aan elkaar.

Toch zorgen de complexiteit van huidige maatschappelijke vraagstukken, de hoge kwaliteit die tegenwoordig van het openbaar bestuur wordt geëist en beperkte financiën ervoor dat er samengewerkt moet worden in Zeeland.

Samenwerking leidt echter ook tot spanning. Het gaat ten koste van autonomie en kan leiden tot instituties die meer invloed hebben op het beleid, dan de individuele partijen zelf, vanwege aanwezige kennis, financiën of bevoegdheden. Hoeveel zeggenschap heb je als kleine gemeente nog op een moloch, ook al creëer je die mede zelf? Samenwerking, ook al zijn partijen relatief gelijkwaardig, is alleen acceptabel als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Op basis van de theorieën over netwerkmanagement en procesmanagement zullen wij aan de hand van twee cases trachten inzicht te verkrijgen in hoe samenwerking al dan niet tot stand komt, hoe het beleidsproces verloopt, welke interacties plaatsvinden, op welke wijze er wordt deelgenomen aan het proces en wat het resultaat is.

De eerste casus heeft betrekking op de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Door alle Zeeuwse gemeenten is een samenwerkingsconstructie opgezet om tot gezamenlijke inkoop van zorg te kunnen komen. Het beleidsonderwerp is politiek-bestuurlijk sensitief en dit betekent dat hoge eisen werden en worden gesteld aan de kwaliteit van het besluitvormingsproces. In deze casus is sprake van samenwerking op basis van vrijwilligheid. Er is geen wettelijk norm voor samenwerking. In deze casus zijn vele partijen betrokken, niet in de laatste plaats de cliënten die een beroep kunnen doen op de Wmo. In korte tijd is de samenwerkingsconstructie tot stand gekomen.

De tweede casus betreft de regionalisering van de brandweer. Een onderwerp dat al sinds 2005 volop in de bestuurlijke belangstelling staat in Zeeland. Het is een beleidsproces dat nog steeds niet is afgerond. De casus die wij hier onderzoeken beperkt zich tot de overheden: gemeenten, regio, provincie en Rijk. Het maatschappelijke middenveld en de burger zijn niet betrokken bij het debat. Was in 2005 nog sprake van enige vrijwilligheid tot samenwerking, nu ligt er een verplichting tot regionalisering in een tussen het bestuur van de Veiligheidsregio Zeeland en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2008 gesloten convenant.

Samenwerking en het proces om gezamenlijk tot beleid te komen is niet eenvoudig. Besluiten worden genomen, wel of niet of in een langzaam tempo geïmplementeerd, ter discussie gesteld in een later stadium of in de uitvoering houden partijen zich niet aan het gezamenlijke beleid. Onze onderzoeksvraag richt zich hierop:

Hoe wordt samengewerkt om te komen tot regionalisering van de brandweer en implementatie/uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning binnen Zeeland en is deze samenwerking effectief?

Op basis van onderzoek zullen wij tot conclusies komen die wij onderling vergelijken. Op deze wijze hopen wij handvatten te kunnen bieden voor toekomstige samenwerking in bestuurlijk Zeeland.

4 WAAROM SAMENWERKEN

De twee cases waarop wij ons onderzoek richten tonen aan dat er een veelheid van partijen is die zich met hetzelfde beleid bezig houdt. Iedere partij opereert vanuit een andere institutionele positie met daarbij horende verantwoordelijkheden, taken en verantwoording. In beide cases is sprake van samenwerking. Ook is duidelijk dat het oplossen van het probleem, of het nu gaat om brandweezorg of maatschappelijke zorg, niet eenvoudig is. Het vinden van de oplossing wordt beïnvloed door tal van factoren. Wie hebben ermee te maken, hoe zitten partijen erin, welke externe invloeden ontstaan er voordat de oplossing een feit is, is er één oplossing en hoe acceptabel is de oplossing voor alle partijen?

Om dit soort vragen te kunnen beantwoorden geven wij in de volgende twee hoofdstukken een theoretisch kader. Wij zullen de beleidsprocessen in de twee cases bekijken vanuit de theorie van netwerkmanagement, alsook vanuit de theorie van het procesmanagement. In dit hoofdstuk beschrijven wij deze theorieën.

De reden waarom partijen samenwerking zoeken ligt in het feit dat er sprake is van onderlinge afhankelijkheid. Om de eigen doelen te verwezenlijken, moet gebruik worden gemaakt van middelen van anderen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 10). De afgelopen decennia zijn op tal van beleidsterreinen van de overheid netwerken van partijen ontstaan. Binnen deze netwerken wordt samengewerkt tussen diverse partijen die soms ook tegenstrijdige belangen behartigen. Beleidsvorming, maar ook beleidsuitvoering, vindt plaats in een complexere omgeving. De oude zekerheid, dat hetgeen de overheid als beleid bepaalt per definitie tot het gewenste resultaat leidt, geldt niet meer. Wij zien drie aspecten die leiden tot samenwerken:

- De complexiteit van het voorliggende vraagstuk vanuit oorzaak en/of oplossingen.
- De onderlinge afhankelijkheid van partijen om het probleem op te kunnen lossen.
- De verplichte samenwerking, opgelegd door (hogere) overheden.

4.1 COMPLEXITEIT

Wij zien dat de omgeving waarin de overheid opereert, maar ook de overheid zelf, steeds complexer is geworden. Bekkers (Bekkers, 2007) stelt dat netwerken ontstaan als er sprake is van 'wicked problems'. Dit zijn problemen waar bijvoorbeeld kennis over de oorzaken, hoe in te grijpen en welke effecten er ontstaan, onvolledig is. De Bruijn et al (de Bruijn, ten Heuvelhof, & in't Veld, 2008, p. 10) noemt dit ongestructureerde problemen. Dit zijn problemen waarvoor geen eenduidige en/of gezaghebbende oplossing voorhanden is.

De vraag is natuurlijk welk probleem tot deze categorie behoort. Het is mogelijk dat een ogenschijnlijk enkelvoudig probleem, zoals de uitvoering van een duidelijk omschreven taak of het integreren van gelijksoortige organisaties, toch 'wicked' wordt. Reden hiervan kan zijn dat andere partijen erbij betrokken willen worden of dat externe invloeden het proces om tot besluitvorming te komen verstoren. Oorzaak hiervan ligt in de maatschappelijke veranderingen van de afgelopen jaren en de organisatie van de overheid als zodanig.

De verzuilde maatschappij van na de Tweede Wereldoorlog is veranderd in een pluriforme samenleving, waarin individualisme, mobiliteit en beschikbaarheid van informatie steeds meer toenemen. Geografische grenzen sluiten niet meer aan op problemen in de samenleving. Mensen wonen in gemeente A en werken in gemeente B, recreëren in gemeente C en gaan voor hun boodschappen naar gemeente D. Dit brengt problemen met

zich mee, die de machts grenzen van individuele gemeenten, maar ook van provincie en het Rijk, overschrijden. Het beleid van de ene overheid zal altijd effect hebben op andere overheden. Een nieuw recreatiepark in gemeente C kan bijvoorbeeld leiden tot verkeersproblemen in A en beperking van de economische ontwikkeling in B (bijvoorbeeld vanwege milieunormen). De hoofdstructuur van de Nederlandse overheid, het 'huis van Thorbecke' met drie bestuurslagen (Rijk, provincie en gemeente) en een functionele laag (waterschappen), moet hierin zien te manoeuvreren.

Maar het zijn niet alleen de zowel geografisch als inhoudelijke grenzen overstijgende problemen die dwingen tot samenwerking tussen overheden. Samenwerking ontstaat ook doordat taken en verantwoordelijkheden over diverse overheidslagen – en daarmee de spreiding van kennis – zijn verdeeld. Tenslotte is er de informatiemaatschappij. Ieder overheidshandelen is (in belangrijke mate) transparant. Dit betekent dat niet alleen burgers goed geïnformeerd zijn, ook overheden onderling weten veel beter, maar zeker ook sneller, van elkaars handelen dan pakweg zo'n twintig jaar geleden. Besluitenlijsten, verslagen etc. staan binnen 24 uur op het Internet. Er is geen overheidsorgaan dat zich meer kan verstoppen. Dit maakt samenwerking misschien niet zozeer meer noodzakelijk, maar wel laagdrempelig, doordat kennis over het handelen van de andere partij van betekenis kan zijn voor het vertrouwen dat in die partij wordt gesteld. Vertrouwen, wij komen hier later nog op terug, is in een netwerk onontbeerlijk voor een succesvol procesverloop.

4.2 ONZEKERHEDEN

Zoals hierboven beschreven, is het de onderlinge afhankelijkheid in relatie tot de eigen doelbereiking die de samenwerking noodzakelijk maakt. De complexiteit van de vraagstukken, ook de ogenschijnlijk eenvoudige, maakt het moeilijk de effecten van het eigen handelen te doorzien. Hierover bestaat onzekerheid. Deze onzekerheid komt volgens De Bruin et al voort uit de ongestructureerdheid van problemen (de Bruijn, ten Heuvelhof, & in't Veld, 2008, p. 10). Hiervoor geven zij drie redenen op:

- Er is geen objectiveerbare informatie beschikbaar.
- Er is geen consensus over de normen die bij de probleemoplossing gehanteerd moeten worden.
- Problemen en oplossingen zijn dynamisch.

Koppejan en Klijn geven een bredere context van onzekerheden en stellen dat deze kunnen worden gedefinieerd op drie niveaus (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 6/7):

- Inhoudelijke onzekerheid: Wat is nu exact het probleem, is er voldoende informatie beschikbaar, voldoende kennis en vooral zijn partijen het hierover onderling eens?
- Strategische onzekerheid: Welke strategische keuzes maken partijen met betrekking tot het probleem, welke percepties van het probleem hebben zij en hoe reageren zij op het handelen van andere partijen?
- Institutionele onzekerheid: Het probleem doorkruist organisaties met hun eigen structuur, cultuur en taken.

De (klassieke) standaardreactie op deze onzekerheden, zoals het verzamelen van informatie, het verkrijgen van kennis of het nemen van topdownmaatregelen, voldoen niet meer in de huidige tijd (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 8/9). Deze onzekerheden moeten worden weggenomen door samenwerking met anderen.

4.3 SAMENWERKING ALS VERPLICHTING

Bovenstaande argumenten zijn valide voor samenwerking op basis van eigen belangen van partijen. Binnen de overheid doet zich echter nog een ander fenomeen voor: de verplichte samenwerking tussen overheden. Het is dan veelal de Rijksoverheid die voor uitvoering van (medebewinds)taken bij wet de samenwerking verplicht stelt. Het betreft hier in zijn algemeenheid taken die niet passen bij één van de bestuurslagen. Het 'huis van Thorbecke' wordt niet in zijn fundamenten aangetast. Het krijgt er een etage bij. De Wet gemeenschappelijke regelingen biedt een normatief kader waarlangs deze samenwerking moet worden geïnstitutionaliseerd. De vraag is vervolgens of de argumenten die hierboven zijn aangegeven, ook toepasbaar zijn in dit soort situaties. Wij betogen dat hiervan sprake is. Het feit dat de keus wordt gemaakt voor verplichte samenwerking, zegt al iets over de probleemperceptie, in ieder geval over die van de Rijksoverheid. Blijkbaar bieden geëigende structuren onvoldoende zekerheid. Voor de partijen die tot samenwerking worden verplicht, is er een heel scala aan onzekerheden. Inhoudelijke onzekerheid kan bijvoorbeeld zijn dat het door de Rijksoverheid gevoelde probleem niet per definitie in gelijke mate door bijvoorbeeld een gemeente wordt gevoeld. Verplichte samenwerking heeft ook zijn effect op het strategisch gedrag van partijen. Immers het is maar de vraag of er sprake is van onderlinge afhankelijkheid en als die er al is, in welke mate die zich dan zal manifesteren. Dat deze verplichte structuren bestaande organisatiegrenzen doorkruisen, mag als een zekerheid worden gezien. Voorbeeld hiervan is de onduidelijkheid ten aanzien van de democratische inbedding van dit soort samenwerkingsverbanden.

Wij hebben geen specifiek wetenschappelijk onderzoek kunnen vinden dat netwerk- en procesmanagement koppelt aan deze verplichte samenwerking. Wel zijn er tal van onderzoeken over de institutionele positie van een gemeenschappelijke regeling, veelal vanuit bestuurlijk juridische context.

Verplichte samenwerking geeft naar onze mening een extra dimensie aan de onzekerheden die hierboven zijn geschetst. Inhoudelijk is er mogelijk onzekerheid over wat precies met de samenwerking wordt beoogd. De perceptie van probleem en oplossing, tussen de partij die de samenwerking oplegt en degene die ertoe verplicht wordt, hoeft zeker niet gelijk te zijn. Ook strategische onzekerheid krijgt mogelijk een andere dimensie. Ziet de ene partij voordeel in samenwerking, een andere partij zal dit mogelijk als bedreigend ervaren. Keus om niet mee te doen is er niet. Tenslotte zal de institutionele onzekerheid groter zijn, zeker als de samenwerking tot gevolg heeft dat partijen autonomie verliezen.

5 SAMENWERKEN IN EEN NETWERK

Als de (klassieke) standaardreactie om problemen op te lossen zoals aangegeven in 4.2 niet meer functioneert, wat is dan het alternatief? Het is niet langer alleen het intellectueel ontwerpen van een oplossing. Het is door de complexiteit ook een strategische en intellectuele uitdaging. Dit leidt ertoe dat een netwerkbenadering beter aansluit bij de problemen waar het openbaar bestuur zich voor ziet gesteld (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 9).

Koppenjan en Klijn geven de volgende definitie van een netwerk (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 69):

In meer of minder mate stabiele patronen van sociale relaties tussen onderling afhankelijke actoren die zich vormen rond een beleidsprobleem en/of een groep middelen en die worden gevormd, onderhouden en gewijzigd door een serie van spellen.

Een netwerk wordt ook gekenmerkt door een veelheid van partijen die gezamenlijk hun problemen proberen op te lossen. Een ander kenmerk is dat er regels zijn die voorschrijven op welke wijze partijen met elkaar omgaan, langs welke weg zij hun oplossingen zullen vinden en hoe besluiten tot stand komen.

5.1 ACTOREN

Een actor is een handelende eenheid in een netwerk (Klijn & Twist van, Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren, 2000, p. 46). Handelend betekent in dit geval, dat de actor enige vorm van legitimiteit c.q. bevoegdheden moet hebben om zijn of haar standpunten waar te kunnen maken.

De praktische keuze ten aanzien van de vraag welke actoren dienen te worden onderscheiden in een netwerk, hangt af van welke handelende eenheden in een concrete casus te onderkennen zijn. Een gemeente bijvoorbeeld, kan worden aangemerkt als één actor. Doch een gemeente is feitelijk zelf een netwerk van organisatieonderdelen, bestaande uit, politiek bestuurlijk, de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester maar ook ambtelijke diensten en afdelingen. Een gemeente definiëren als een actor kan alleen als de gemeente 'met één mond praat'. Zodra meerdere onderdelen van de gemeente zich met het beleidsprobleem bezighouden, bijvoorbeeld door interne meningsverschillen, en er verschillende meningen naar buiten komen, moeten de onderdelen als afzonderlijke actoren worden beschouwd. Relevante actoren kunnen worden geïdentificeerd op basis van de volgende checklist (Klijn & Twist van, Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren, 2000, p. 46):

Bronafhankelijkheid: Welke actoren beschikken over middelen die onmisbaar zijn voor de realisatie van de doelen?

Hindermacht: Welke actoren kunnen de besluitvorming vertragen of blokkeren?

Realisatiemacht: Welke actoren moeten politieke steun verlenen om het doel te realiseren?

Belanghebbenden: Welke actoren worden in hun belang geraakt door de uitkomsten en op wie richt het proces zich?

Inzichtverrijking: Welke actoren kunnen bijdragen aan verrijking van kennis, inzichten en ideeën over probleem en over oplossingen?

Hierdoor ontstaat inzicht in de positie van actoren ten opzichte van het proces en het te behalen doel.

5.2 ONDERLINGE AFHANKELIJKHEID

Zoals al eerder gesteld zijn actoren in de arena, niet gelijkwaardig. Hun positie binnen de arena wordt bepaald door de mate waarin andere actoren van hen afhankelijk zijn. Deze afhankelijkheid ontstaat, doordat voor het oplossen van het probleem middelen nodig zijn. Deze middelen kunnen formele bevoegdheden zijn, financiële middelen of menskracht, maar ook zaken als autoriteit, legitimiteit en strategisch vermogen. De mate waarin deze middelen belangrijk zijn voor de probleemoplossing en de mate waarin deze kunnen worden vervangen, bepalen de positie van de actor. In onderstaande tabel wordt dit weergegeven.

Mate van vervangbaarheid middel		
Belang van het middel	Hoog	Laag
Groot	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
Klein	Hoge afhankelijkheid	Lage afhankelijkheid

TABEL 1: AFHANKELIJKHEDEN TUSSEN ACTOREN

Om een oplossing te bereiken zijn er binnen de arena partijen die realisatiemacht hebben. Zij moeten bereid zijn hun middelen ter beschikking te stellen om tot een oplossing te kunnen komen.

Er zijn ook partijen met blokkademacht. Partijen die een belangrijk middel bezitten kunnen de voortgang van het proces blokkeren. Zij zullen dit doen als hun belangen in het geding komen of als ze denken er beter van te worden als een bepaalde (hun welgevallige) oplossing wordt gekozen.

De onderlinge afhankelijkheden beïnvloeden de samenwerking. Het kan zijn dat één actor in het netwerk in het bezit is van een middel dat essentieel is voor het beleidsproces of voor de oplossing en dat anderen hier in hoge mate van afhankelijk zijn. De wijze waarop deze partij hiermee omgaat, zal de samenwerkingsstrategie van anderen bepalen. Als de partij die de middelen heeft het gebruik voorwaardelijk maakt, bijvoorbeeld door dit te koppelen aan macht en gezag, zal de bereidheid tot samenwerking een andere dimensie hebben, dan dat deze partij anderen mee laat delen in de beschikbare middelen.

Sommige partijen zijn zich niet voldoende bewust van hun afhankelijkheid in het netwerk en overschatten hun eigen mogelijkheden. Dit is één van de belangrijkste oorzaken dat doelen niet worden gehaald.

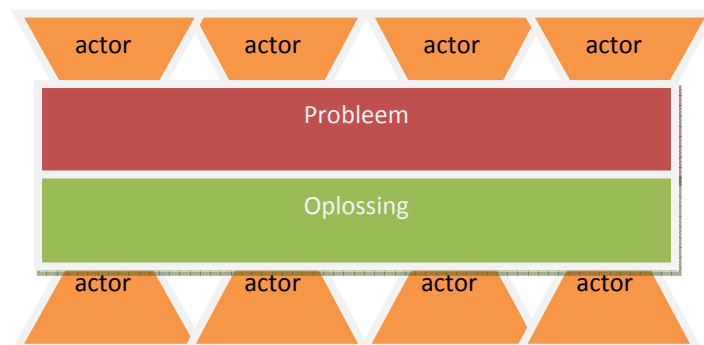
5.3 PERCEPTIES OVER PROBLEMEN, OPLOSSINGEN EN URGENTIE

Het realiseren van verandering is in de huidige maatschappij complex. Verandering beïnvloedt organisaties en mensen, herverdeelt beschikbare middelen zoals geld en wijzigt de positie van organisaties en van mensen ten opzichte van elkaar. Voor elke verandering is er een aanleiding, een probleem, waardoor een proces in gang wordt gezet.

Maar een probleem is niet iets tastbaars. Problemen worden door mensen gemaakt. Wij hanteren de volgende definitie van een probleem:

Een situatie wordt als een probleem gezien als we dit zo waarnemen en ervaren. Er moet een verschil zijn tussen een bestaande situatie of verwachte situatie en een gewenste situatie (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 29).

In de hierboven gegeven definitie heeft de betekenis van het woord probleem niet per definitie een negatieve lading. In het dagelijks taalgebruik wordt die er wel vaak aan gegeven. Het kan ook het gewenste resultaat zijn dat een actor, vanuit de eigen doelstelling, wil bereiken. Iedere actor heeft zijn eigen perceptie, van zijn omgeving, van de problemen en van de oplossingen hierbij. Dit beeld ontstaat vanuit een eigen identiteit, die beïnvloed wordt door de sociale omgeving waarin hij of zij verkeert. De eigen probleemperceptie betekent ook dat iedere actor in het beleidsproces een eigen perceptie heeft van de oplossing.



FIGUUR 1: PERCEPTIE VAN PROBLEMEN EN OPLOSSINGEN BIJ VERSCHILLENDE ACTOREN

De verschillende probleempercepties kunnen ook conflicteren met elkaar. Vaak wordt verondersteld dat iedereen hetzelfde probleem heeft. In werkelijkheid hebben actoren vaak een zeer verschillend beeld bij het probleem. Dit kan leiden tot conflicten en onbegrip.

De partij die de probleemdefinitie opstelt kan hiermee bewust andere partijen proberen te beïnvloeden. Immers het definiëren van het probleem betekent ook het bepalen van de grenzen waarbinnen oplossingen gezocht mogen worden (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 31/32).

Probleempercepties zijn moeilijk te beïnvloeden. Partijen houden vast aan hun visie op het probleem. Dit heeft ook effecten op het beschikbaar komen van informatie. Men zal willen voorkomen dat de eigen probleemperceptie onjuist blijkt te zijn.

Ook ten aanzien van de oplossing, de gewenste situatie, heeft iedere actor een eigen perceptie. Voor de perceptie van de oplossing geldt in grote mate hetzelfde als voor de probleemperceptie. De mate waarin een gezamenlijke oplossing bijdraagt aan individuele problemen, dan wel voordelen oplevert voor een actor, zal medebepalend zijn voor de bereidheid hieraan mee te werken en daarmee voor de strategie die in de samenwerking wordt gevolgd.

Een derde perceptie die een rol speelt, is die van urgentie. Een probleem hoeft niet voor iedere actor in het netwerk op hetzelfde moment een zelfde omvang te hebben en zal daardoor een hogere of lagere urgentie hebben. Ook deze situatie beïnvloedt de strategie die in de samenwerking door actoren wordt gevolgd. Het kan bijvoorbeeld van invloed zijn op het wel of niet bereid zijn tot het inzetten van (misschien essentiële) middelen.

Als partijen niet bereid zijn gedurende het proces hun (verschillende) percepties van deze drie onderdelen te herzien, dan leidt dat tot wat een 'dialogue of the deaf' wordt genoemd (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 33). Men praat niet meer met elkaar, maar langs elkaar heen. Dit

leidt onherroepelijk tot een impasse in het beleidsproces. Men sluit zich af voor een inhoudelijk debat over het probleem.

5.4 VAN PROBLEEM NAAR OPLOSSING: EEN PROCES

Zoals wij hiervoor hebben gezien is, komt beleid niet uit de lucht vallen. In de huidige maatschappij en daarmee ook in de bestuurlijke constellatie, is er niet één idee over een oplossing van een probleem van één actor. Dé oplossing bestaat niet, maar is een beleving van iedere actor, gerelateerd aan zijn of haar eigen beoogde uitkomst. Los van de inhoudelijke aspecten is in een netwerk het proces van belang. Een oplossing van een complex probleem (en de structuur van samenleving en overheid zorgen ervoor dat hier al vrij snel sprake van is) kan feitelijk alleen tot stand komen door samen te werken. Het betreft dan samenwerking die derhalve niet meer plaatsvindt vanuit een topdownsturingsmodel waar één actor de macht en daarmee de leiding heeft. De samenwerking vindt plaats in een omgeving waar sprake is van horizontale structuren.

Het gedrag van actoren met betrekking tot het probleem en de oplossing leidt tot een complex en onvoorspelbaar proces. Het beleidsproces kan worden gezien als een spel waarvan het verloop niet van te voren bekend is.

5.4.1 KLASSIEK BELEIDSPROCES: VOLGORDELIJKHEID DER DINGEN

In de klassieke beleidstheorie wordt het proces vaak beschreven als een fasemodel. Hierin staan drie vragen centraal:

- Wat is het probleem?
- Wat is(zijn) de oplossing(en) en welke alternatieven zijn er?
- Wat is de beste oplossing?

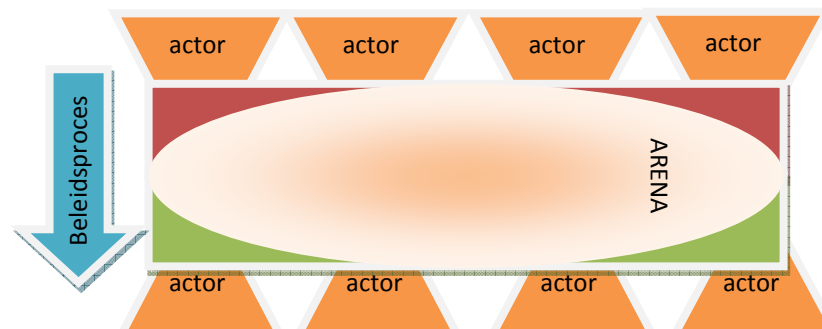
Uiteindelijk wordt op deze wijze de beste oplossing gekozen. Na verloop van tijd wordt de oplossing geëvalueerd en wordt indien nodig bijgesteld. Knelpunt hierbij is dat in dit model één actor en zijn beslissing centraal staan. Het gat tussen de bestaande of verwachte situatie en de gewenste situatie wordt opgevuld door de aard van het probleem en de consequenties ervan vast te stellen en de oorzaken aan te wijzen. Hierna worden de middelen die noodzakelijk zijn om het probleem op te lossen gekozen. Een oplossing wordt vervolgens geselecteerd, geïmplementeerd en geëvalueerd. Uiteindelijk wordt het resultaat afgemeten aan de mate waarin het gat tussen de bestaande of verwachte situatie en de gewenste situatie is overbrugd. Het rationele model houdt echter geen rekening met de grillen van de diverse actoren. Het fasemodel richt zich op de inhoud van het probleem, maar biedt geen ruimte voor een strategisch proces waarin meerdere actoren deelnemen die meervoudige doelstellingen nastreven. Deze klassieke theorie wordt gebruikt in enkelvoudige probleemstellingen die binnen één partij kunnen worden opgelost.

5.4.2 NETWERKTHEORIE: IN EEN ARENA VAN RONDE NAAR RONDE

Complexe problemen worden opgelost in een sociale omgeving, in een arena (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 45). In deze arena zijn van elkaar afhankelijke actoren aanwezig die probleemdefinities en oplossingen vormgeven. Het beleidsproces kan worden gezien als een beleidsspel. De spelers, actoren, zoeken elkaar op in arena's, zijn afhankelijk van elkaars hulpbronnen en passen strategieën toe, om zo een voor hen acceptabel en liefst maximaal resultaat te behalen.

Van een probleemstelling tot een oplossing is derhalve niet één stap. Het is een (veranderings)proces. Het is geen lineair traject, zoals daarvan in de klassieke theorie van uit wordt gegaan. Het proces heeft een grillig verloop. De vele actoren, hun percepties van de problemen en mogelijke oplossingen, kortom hun eigen identiteit, individuele ideeën en wensen, dienen een plaats te krijgen. De snelheid waarmee het resultaat tot stand komt en de kwaliteit van het resultaat zijn afhankelijk van de wijze waarop het proces verloopt. Ook gebeurt er buiten de arena van alles wat invloed kan hebben op het proces. Het beleidsproces kan ook worden bedreigd door onvoorspelbaarheid van strategische acties van actoren.

Opportunistisch gedrag vormt een belangrijk obstakel om het gezamenlijk actie ondernemen van de grond te krijgen. Er is altijd een risico dat één of meerdere actoren niet zelf investeert in oplossingen, maar het aan anderen overlaat om de oplossingen te vinden ('free rider behaviour'). Of actoren werken samen totdat hun doel is bereikt ('hit and run'). Tenslotte kunnen actoren investeringen in de oplossing uitstellen, totdat zeker is dat de oplossing gerealiseerd kan worden ('wait and see'). Al dit soort gedrag ontmoedigt partijen om een oplossing te vinden en maakt gezamenlijke oplossingen moeilijk.



FIGUUR 2: HET BELEIDSPROCES WORDT IN DE ARENA GESPEELD

Het beleidsproces is, onder invloed van het spel, een opeenvolging van beslissingen over de aard van het probleem, de oplossingen en de manier waarop de beslissing tot stand komt. Er is niet één beslisser, geen centraal besluit. Hier zijn verklaringen voor:

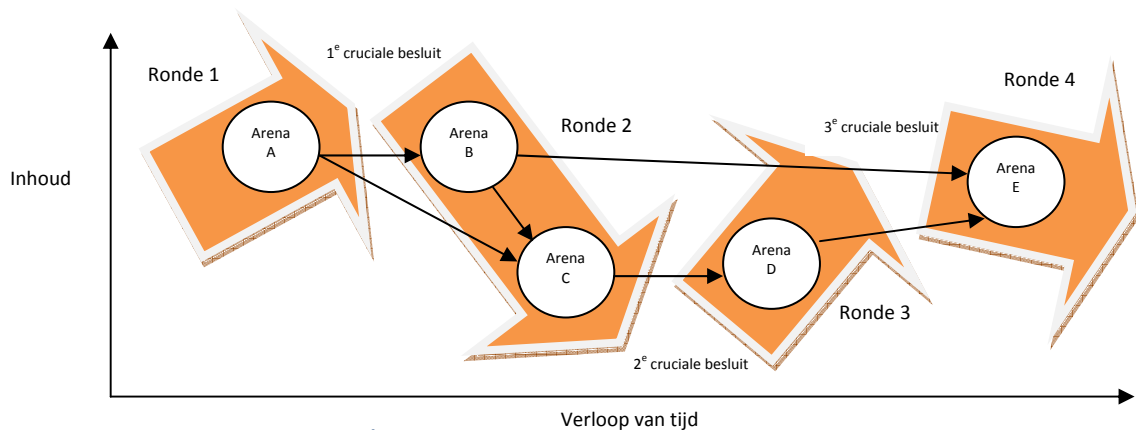
- Partijen kunnen alleen beslissen op één onderdeel. Zij hebben bijvoorbeeld maar beperkte middelen ter beschikking.
- Actoren hebben maar een beperkt mandaat in een arena. Zij moeten overleggen met hun moederorganisatie voordat zij verder kunnen.
- Ideeën over de manier waarop het probleem kan worden opgelost zijn bij de start van het spel nog niet afgerond. Er is sprake van een incrementeel proces waarbij men pas door interactie en deelbesluiten inzicht krijgt in de aard van het probleem, de betrokken actoren, de belangen die spelen, de mogelijke doelen, de probleempercepties, de oplossingsrichtingen, de relevante arena's en de koppelmogelijkheden.

Het proces kan worden vergeleken met een sportwedstrijd die bestaat uit verschillende rondes. Iedere ronde begint met een initiatief vanuit een actor. Dit 'triggert' andere actoren om mee te spelen. Eerst is er onduidelijkheid. Partijen onderhandelen over wat er moet gebeuren om van de bestaande/verwachte situatie te komen tot de gewenste situatie.

Vervolgens gaan partijen zich wederzijds aanpassen aan elkaar of zoeken naar gezamenlijke oplossingen. Gedurende het proces bestaat de kans op een impasse. Het kan zijn dat een actor niet wil investeren in het proces, waardoor het proces stagneert. Ook kan het zijn dat

een actor blokkeermacht heeft (bijvoorbeeld een veto) waardoor het proces wordt geblokkeerd. Uiteindelijk zal de ronde eindigen in een cruciaal besluit. Een besluit dat de oplossing biedt voor het probleem van deze ronde.

Met dit besluit wordt echter een nieuwe ronde ingeluid. Zeker als de uitkomst voor alle partijen helder is en er duidelijkheid is over wat er moet gebeuren, dan zal dit motiverend werken bij de partijen. Spelers voor een volgende ronde komen bij elkaar als zij nieuwe kansen zien. Het spelverloop wordt op deze manier bepaald door de opeenvolging van rondes en wordt versterkt door invloeden van buitenaf. Zeker als het spel lang duurt, wat bij besluitvormingsprocessen het geval is, zijn de condities waaronder het spel wordt gespeeld steeds verschillend. Dit kan ook leiden tot situaties waarin zaken die eerder zijn besloten in een volgende ronde worden teruggedraaid. Partijen die in een eerdere ronde hebben verloren, maken in een volgende ronde kans op een overwinning. Juist deze heen en weer beweging tussen impasses en doorbraken onder verschillende omstandigheden zorgt voor het beeld dat een besluitvormingsproces onregelmatig is en zigzagt (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 61).



FIGUUR 3 RONDES EN ARENA'S

Wij zien in dit schema dat er in de rondes één of meerdere arena's ontstaan. In deze arena's zitten actoren die zich, in dit voorbeeld, van ronde 1 verdelen in de arena's B en C in ronde 2. Mogelijk treden ook nieuwe actoren toe. Ook kunnen actoren van arena B zich in ronde 4 weer manifesteren in arena E. Tussen de rondes worden cruciale beslissingen genomen die niet altijd hoeven te leiden tot progressie op inhoudelijk terrein. Ronde 2 in dit voorbeeld leidt tot een verslechtering op de inhoud.

Er zijn drie type resultaten per ronde mogelijk (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 61/63):

Inhoudelijk resultaat, wat kan worden onderscheiden in:

- Oplossing van het probleem of niet behalen van een oplossingen (non-decision making).
- Eenzijdige maatregelen van partijen waardoor oplossingen nog steeds ongecoördineerd zijn.
- Coördinatie en/of integratie van individuele oplossingen door (groepen) actoren

Procesresultaat, waarbij de relaties van partijen worden herijkt, variërend van vijandig tot samenwerkend.

Institutioneel resultaat, waarbij een langdurige samenwerkingsrelatie tussen partijen wordt vastgelegd en waarmee een nieuw netwerk wordt gedefinieerd waarbij mogelijk nieuwe partijen zich kunnen aansluiten.

Hiermee loopt de ronde af (de Bruijn, ten Heuvelhof, & in't Veld, 2008, p. 16/17). Nieuwe ontwikkelingen kunnen ervoor zorgen dat oplossingen en problemen worden gheredefinieerd. Er begint een volgende ronde waar partijen mogelijk toe- en uitreden tot het netwerk.

Het kan ook zijn dat het proces eindigt met de besluitvorming en er een definitief resultaat ontstaat. Ook dit resultaat zal door voortschrijdend inzicht, door maatschappelijke ontwikkelingen en door resultaten in andere arena's, kortom tal van externe factoren, een houdbaarheidsdatum kennen. Zodra deze is verstreken dient zich een nieuw proces aan of wordt het nieuwe probleem (dan de noodzakelijke aanpassing van beleid) onderdeel van een ander proces.

5.4.2.1 RONDE OF IMPASSE

In de onderzochte cases is het van belang om te kijken of er sprake is van een impasse in plaats van dat er een nieuwe ronde begint. Als hiervan op enig moment sprake is, dan is de vraag wat de oorzaak hiervan is en of de impasse doorbroken kan worden. Het vaststellen of er sprake is van een impasse is niet zo eenvoudig is (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 149). Een impasse ontstaat volgens hen niet alleen door het niet nemen van beslissingen. Indicatoren zijn het herhalen van standpunten en strategische zetten en vermindering van interactie. Er vindt een polarisatie plaats rond argumenten en standpunten en het ontbreekt al enige tijd aan nieuwe standpunten. Ook de atmosfeer waarin de discussies verlopen kan een graadmeter zijn om vast te stellen of er sprake is van een impasse. Om een impasse te kunnen vaststellen zijn de volgende twee stappen van belang:

- Stel vast welke argumenten partijen in het proces aandragen.
- Vergelijk de percepties van partijen.

Het beëindigen van een impasse kan in principe alleen door de partij die de oorzaak hiervan is. Als binnen het netwerk of de arena niet meer naar elkaar wordt geluisterd en standpunten niet worden losgelaten, ontstaat een 'dialogue of the deaf' (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 33).

Doordat partijen in de structuur van de gemeenschappelijke regeling wettelijk verbonden zijn is de vraag of er sprake is van 'dialogue of the deaf' relevant, omdat partijen niet vrijwillig uit het spel kunnen stappen.

Het oplossen van een impasse is ook afhankelijk van de positie van de verschillende partijen ten opzichte van elkaar (wie heeft de meeste (machts)middelen). Hierbij speelt ook de wijze waarop de ingenomen standpunten bekend zijn een rol. Als partijen elkaars standpunten via de media aan een breed publiek bekend maken, is het terugkomen op zo'n standpunt een potentieel politiek gezichtsverlies. Rationele argumenten vervagen hiermee naar mate de tijd vordert en de media aandacht groot is. Het vinden van een acceptabel compromis, waarbij niet de indruk ontstaat dat één van de partijen buigt voor de andere, wordt lastiger.

Er kunnen in het proces meerdere rondes ontstaan die ieder tot een cruciale beslissing leiden. Dit hoeft niet altijd een stijgende lijn te zijn naar een ultieme oplossing (voor zover deze

bestaat). Het kan goed zijn dat besluitvorming in een eerdere ronde geheel of gedeeltelijk teniet wordt gedaan door de uitkomst van een volgende ronde. Per ronde kunnen de arena's veranderen, kunnen spelregels worden aangepast of zijn er invloeden van buitenaf die de uitkomst beïnvloeden.

5.4.3 HET SPEL IN DE ARENA

Het beleidsspel, de weg van probleem tot oplossing, wordt gespeeld in één of meerdere arena's. In deze arena's zitten de actoren met hun eigen perceptie van het probleem, de oplossing en hun hulpbronnen. Zij zullen een strategie bepalen en hiermee het spel beïnvloeden. Kenmerkend voor een netwerk is ook dat de arena niet is afgesloten. Er kunnen actoren toetreden en anderen kunnen de arena verlaten.

Door de onzekerheden zoals hiervoor geschetst is het spelverloop grillig. Het wordt het 'garbage can model of decision making' genoemd (Cohen, March, & Olsen, 1972). In het 'garbage can model' worden probleemformuleringen, oplossingsrichtingen etc. los van elkaar ontwikkeld. Er is een stroom van problemen, oplossingen, actoren en keuzemomenten. Deze keuzemomenten zijn in dit model de 'garbage can', het vuilnisvat waarin participanten hun problemen en oplossingen gooien. Resultaten van besluitvorming zijn in dit model volledig afhankelijk van wat er per ongeluk in het vat zit.

Kingdon heeft dit model verder ontwikkeld voor besluitvorming binnen de overheid. Zijn model is het 'stromenmodel' (Kingdon, 1984) waarin wordt gesteld dat er drie stromen zijn die op enig moment bij elkaar komen. De stroom met problemen, de stroom met oplossingen en de stroom met politieke gebeurtenissen. Participanten zitten niet in één stroom maar in alle drie. In tegenstelling tot de 'garbage can' is in dit model sprake van een 'policy window'. Deze 'window' staat open als de stromen samenkomen. Dit is het moment dat toegewerkt kan worden naar een oplossing. Wanneer een stroom ontbreekt, dan zal er niet naar een oplossing worden gezocht.

Beide modellen tonen aan dat het spel gefragmenteerd wordt gespeeld. De besluitvormingsagenda in de arena wordt bepaald door de problemen en oplossingen (de vuilnis) die de actoren inbrengen. In de arena worden door de actoren problemen aan andere problemen gekoppeld, oplossingen gezocht voor problemen of problemen voor oplossingen. De arena wordt beïnvloed door externe invloeden op het spel. Zo kunnen spelers veranderen (na bijvoorbeeld verkiezingen) of kunnen politieke oplossingen worden gezocht door problemen binnen de arena te koppelen aan problemen in een andere arena. Het kan ook zijn dat in de arena compensatie plaatsvindt van een verlies voor één of meerdere actoren in een andere arena.

Dit kan onverwacht plaatsvinden en de nieuwe onzekerheden die hierdoor ontstaan beïnvloeden het strategisch gedrag van actoren. Dit leidt tot een onregelmatig verloop vna het proces wat partijen eventueel kunnen gebruiken, bijvoorbeeld door te hopen dat het 'policy window' sluit, maar het kan ook dat juist door koppeling met andere arena's nieuwe mogelijkheden ontstaan.

De onzekerheid over externe invloed leidt er mogelijk wel toe dat het gedrag van actoren in de arena onvoorspelbaarder wordt, hetgeen weer leidt tot meer onzekerheid. Met name bij jonge inter-organisatiele arena's komt dit voor.

Koppenjan en Klijn stellen dat er echter meer is dan in deze modellen wordt aangegeven, waardoor het spel wordt gefragmenteerd. Bij complexe problemen lopen volgens hen de

scheidingslijnen ook door verschillende groepen van probleemeigenaren, oplossingseigenaren en besluitvormers. Zij concluderen dat complexe besluitvorming plaatsvindt in verschillende arena's op hetzelfde moment. Actoren spelen vaak maar in een paar van deze arena's en mogelijk zijn er partijen of belangen die nergens aan bod komen.

Deze conclusie heeft een aantal implicaties (Koppenjan & Klijn, 2004, pp. 57-59):

- Actoren kunnen onverwachts geconfronteerd worden met beslissingen in andere arena's die grote gevolgen voor hen hebben.
- Besluitvormingsprocessen beïnvloeden elkaar, verlies in de ene arena kan worden gecompenseerd door winst in de andere. Arena's kunnen worden gekoppeld.
- Koppelen van onderwerpen kan leiden tot nieuwe mogelijkheden voor onderhandeling en uitwisseling. Het kan ook een strategie zijn om te koppelen of, als de gewenste oplossing in gevaar komt, te ontkoppelen.

5.5 EEN GOED PROCES ALS RANDVOORWAARDE VOOR SUCCES

Nieuwe samenwerking vindt plaats in een door geschiedenis gevormde omgeving. Actoren hebben elkaar misschien bij andere onderwerpen ontmoet of zijn samen ook op een ander beleidsterrein actief. Hierdoor zijn er bepaalde gedragsregels ontstaan waaraan men zich houdt. Deze regels kunnen formeel en gecodificeerd zijn, maar ook kunnen regels informeel zijn, gevormd in het verleden. Zo zullen spelers, zij als elkaar vertrouwen, eerder bereid zijn informatie te delen en is de behoefte aan formele regels minder. Als er sprake is van wantrouwen, dan is het juist noodzakelijk wel zaken te regelen en afspraken vast te leggen. Het zijn niet alleen regels. Er is vaak ook een stabiel patroon van interacties (wie doet zaken met wie), percepties (wij zitten op één lijn) en vertrouwensbanden tussen actoren. Het proces op zichzelf kent ook institutionele aspecten. Hierbij moet ondermeer worden gedacht aan afspraken over procesmanagement (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 66). Wij zullen hierna ingaan op:

- Netwerkregels
- Interacties tussen actoren
- Vertrouwen
- Strategieën en hun mogelijke effecten
- Procesresultaten
- Voorwaarden voor een goed proces

5.5.1 NETWERKREGELS

Een netwerk kan, naast door inhoud en proceskenmerken, ook gekarakteriseerd worden door zijn regels. De regels geven aan wat is toegestaan, wie kan deelnemen aan het spel, maar kunnen ook de kwaliteit van producten en service in het netwerk bepalen. Regels regelen het gedrag van actoren.

Actoren leren de regels door te participeren in het beleidsproces. Regels zijn onmisbaar in een netwerk. Zij zorgen voor een kader waarbinnen de interacties tussen actoren plaatsvinden. Regels zorgen voor betekenisvolle communicatie. Het proces zelf wordt geïnstitutionaliseerd naarmate de tijd verloopt. In het netwerk ontstaan afspraken over spelregels die de betrokken partijen zullen hanteren om tot besluitvorming te komen (de Bruijn, ten Heuvelhof, & in't Veld, 2008)

Regels in een netwerk worden opgevolgd en blijven bestaan als de actoren dit zo willen. Maar regels kunnen door actoren wel verschillend worden geïnterpreteerd, wat weer een bron van conflict kan zijn. Dergelijke conflicten kunnen worden voorgelegd aan een onafhankelijk partij (rechter).

De volgende typen netwerkregels kunnen worden onderscheiden (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 81):

Beschrijving	Aspecten	Voorbeelden
Interactieregels	Regels dat de interactie in het spel regelen (wat is wel en niet toegestaan tussen actoren)	Toegang tot het beleidsproces Exclusiviteit Selectie Vertrek mogelijkheden
		Interactie in het beleidsproces (Non) interventie Informatievoorziening Conflictafhandeling
Arenaregels	Regels die de setting van het spel bepalen (sociale praktijk en onderscheid tussen belangrijk en minder belangrijke zaken)	Werkelijkheid Identiteit van actoren Productregels
		Beloning Status
		Evaluatie criteria
		Positie Competenties

TABEL 2: NETWERKREGELS

Op basis van regels kan belangrijke informatie over een netwerk worden verkregen. Zij geven informatie over de kansen en beperkingen die actoren in een netwerk hebben. Formele regels zijn gemakkelijk te vinden. Informele regels moeten worden gereconstrueerd op basis van opmerkingen en interviews met betrokkenen.

Zoals eerder al beschreven, zijn er meerdere arena's waar besluitvorming plaatsvindt. Maar het wordt nog complexer als deze arena's zich bevinden binnen verschillende netwerken. Dit leidt er, zoals ook al eerder aangegeven, toe dat spelers worden verrast door besluitvorming die ze niet zien aankomen of waarvan ze niet weten hoe ze die kunnen beïnvloeden. Ook ontbreekt vaak het overallplaatje van alle arena's en netwerken. Omdat er meerdere netwerken en arena's zijn, wordt het spel verschillend gespeeld. Institutionele regels kunnen per netwerk bijvoorbeeld bepalen wie mee mag spelen. Er zijn ongeschreven domeinafspraken en er zijn diverse belangrijke regels in netwerken die gewenst gedrag voorschrijven. Het onderkennen van deze institutionele karakteristieken is nodig om gedrag, procesgang en resultaten van een beleidsproces te kunnen zien.

5.5.2 INTERACTIES IN HET NETWERK

Om met elkaar samen te werken zullen actoren rekening gaan houden met de doelstellingen van elkaar en elkaars identiteiten. Interacties vormen een institutioneel onderdeel van het netwerk. Zij bepalen, samen met de netwerkregels, de structuur van het netwerk. Deze interactiepatronen kunnen worden gezien vanuit verschillende invalshoeken:

- Intensiteit van interacties

- Variëteit van interacties

Als de interactie vanuit deze invalshoeken wordt bekeken, dan zal ook blijken welke actoren in het centrum van het netwerk zitten en welke aan de rand. Ieder netwerk heeft zijn eigen interactiepatronen. Sommige kunnen jarenlang hetzelfde blijven en zorgen voor stabiliteit in het netwerk.

De wijze waarop interacties tussen actoren plaatsvinden, geeft informatie over de positie die een actor inneemt in het netwerk. In de loop van de tijd kunnen interactiepatronen wijzigen. Iedere actor leert van de ontwikkelingen. Dit kan betekenen dat doelstellingen van actoren veranderen of dat er banden ontstaan met andere actoren die er eerst niet waren, bijvoorbeeld als resultaat van een gekozen oplossingsrichting. De Bruijn et al (blz. 69) stelt dat de mate waarin tussen actoren interacties plaatsvinden één onderdeel is van een continuïteitsanalyse die nodig is voor procesmanagement.

5.5.3 VERTROUWEN

Actoren handelen op basis van hun percepties die betrekking hebben op de inhoud (bijvoorbeeld de aard van het probleem, gewenste oplossingen) en andere actoren (bijvoorbeeld de macht en competenties van actoren). Van sommige actoren zijn de percepties hetzelfde, anderen hebben verschillende percepties. Netwerken kunnen worden onderscheiden van elkaar door te kijken naar de mate waarin actoren dezelfde percepties hebben. Hoe groter de overeenstemming in perceptie, des te makkelijker zal binnen het netwerk aan een oplossing gewerkt kunnen worden. Als er veel verschillen van inzicht zijn, dan bestaat het gevaar dat actoren nieuwe problemen en oplossingen niet meer zien. Eén van de belangrijkste percepties van actoren is vertrouwen in de andere actoren. Vertrouwen is hier bedoeld als de perceptie van de intenties van andere actoren (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 72).

Vertrouwen in een netwerk omvat (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 83):

- Een (stabiele) perceptie van actor A in de intenties van actor B. Dit vertrouwen moet, om het netwerk in stand te houden, wederkerig zijn.
- De verwachting van actor A dat actor B geen opportunistisch gedrag zal vertonen.
- Een relatie met de aanwezige onzekerheden. Als er geen onzekerheid is, dan is vertrouwen immers niet noodzakelijk.

Vertrouwen heeft de volgende betekenis voor het netwerk:

Vermindering van transactiekosten: Geen tot weinig contractafspraken tussen partijen zijn nodig.

Verbetering van investeringen: Investeren in oplossingen wordt gemakkelijker en relaties verbeteren.

Stimuleren van lerend vermogen en uitwisseling van kennis: Kennis wordt makkelijker uitgewisseld waardoor het lerend vermogen van het netwerk (en haar actoren) groter wordt.

Stimuleren van vernieuwing: Vernieuwende oplossingen komen gemakkelijker tot stand als er vertrouwen is. Nieuw is vaak bedreigend voor partijen vanwege de onzekerheden (met name opportunisme) die eruit voort kunnen komen. Als er vertrouwen is wordt deze onzekerheid minder.

Vertrouwen biedt mogelijk een coördinatiemechanisme voor complexe besluitvorming. Het is een onafhankelijke variabele die de samenwerking positief kan beïnvloeden. Vertrouwen zelf is echter ook afhankelijk van een aantal factoren (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 86):

Interacties tussen actoren in het verleden: Meer interacties en sociale contacten tussen partijen zorgen dat vertrouwen gemakkelijker ontstaat.

De reputatie van een actor: Roddel over de actor en ervaringen uit het verleden of uit andere arena's spelen hierbij een rol.

Toekomstverwachtingen: Kan voortzetting van de relaties voordeel opleveren in de toekomst?

Hoe zijn de netwerkregels: Sterke domeinafspraken zullen bijvoorbeeld het ontstaan en de ontwikkeling van vertrouwen beperken.

5.5.4 STRATEGIEËN EN HUN MOGELIJKE EFFECTEN

Het procesverloop wordt beïnvloed door het gedrag van de actoren in de arena. Actoren zullen de uitkomst van het proces zodanig willen sturen, dat er voor hen maximaal voordeel wordt behaald. Het gedrag van een actor in een arena hangt, ondanks de onderlinge afhankelijkheid, af van het vertrouwen dat er is in de andere actoren. De actoren zullen de eigen strategie mede hierop afstemmen.

Partijen in een beleidsproces zullen strategieën ontwikkelen om hun eigen doelstelling(en) zo optimaal mogelijk te behalen. Koppenjan en Klijn geven de volgende definitie van een strategie (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 47)

Acties of de intentie tot actie bedoeld om:

- *(Het gedrag van) andere partijen te beïnvloeden.*
- *De inhoud van de probleemformulering en/of de oplossingen te beïnvloeden.*
- *Het proces te beïnvloeden.*

Strategieën die partijen gebruiken worden gebaseerd op hun percepties van het probleem, de oplossing, het gedrag van andere actoren, het procesverloop etc. Doordat actoren onderling van elkaar afhankelijk zijn, zullen zij eigen strategieën inzetten om de andere actoren te beïnvloeden. Een actor wil er immers voor zorgen dat zijn doelen worden gehaald en zijn middelen zo effectief en efficiënt mogelijk hiervoor worden gebruikt. Hierdoor is er, wat in de bestuurskundige theorie, een 'gebonden rationaliteit' wordt genoemd:

Het motief om strategisch te werken is het realiseren van de eigen doelen. De definitie van deze doelen is echter gebaseerd op percepties, beperkte informatie en niet rationale elementen als sympathieën en antipathieën ((Koppenjan & Klijn, 2004, p. 49)

Hun percepties geven actoren een mate van zekerheid en stabiliteit in een netwerk. De percepties worden gevormd in de loop van de tijd en zijn gebaseerd op de eigen ervaringen. De strategie die partijen kiezen wordt op deze percepties afgestemd.

Er kunnen vijf typen strategieën worden onderscheiden:

Solostrategie: Één actor probeert, ondanks zijn afhankelijkheden, op eigen kracht het door hem geformuleerde doel te bereiken.

Conflictstrategie: Deze strategie wordt door actoren gebruikt om te voorkomen dat oplossingen worden ingevoerd of beleidsmaatregelen worden genomen die door slechts één actor gewenst worden.

Vermijdingsstrategie: In deze strategie wordt een bepaalde oplossing niet tegengewerkt. Partijen zijn passief of vermijden conflicten hierover. Dit kan zijn omdat ze niet echt geïnteresseerd zijn of omdat ze niet mee willen betalen aan de oplossing.

Samenwerkingsstrategie: Actoren erkennen in deze strategie hun onderlinge afhankelijkheid. Zij betrekken anderen bij hun plannen en proberen tot gewenste resultaten te komen door onderhandelen.

Faciliterende strategie: Deze strategie is gericht op het bij elkaar brengen van partijen, op het bemiddelen in conflicten etc. Dit soort strategieën kunnen voortkomen uit het belang van een actor bij de inhoud van het probleem, het beperken van de kosten of een verantwoordelijkheidsgevoel voor het verloop van het spel in een arena.

De stabiliteit van percepties van een actor kan echter door externe oorzaken abrupt veranderen waardoor er nieuwe strategieën kunnen worden aangewend.

De mix van deze strategieën in de arena bepaalt het speltype (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 50). Het speltype kan het proces beïnvloeden. Een bepaalde mix van strategieën kan bijvoorbeeld leiden tot blokkades of tot vertraging van het proces. Zo kan een solostrategie van een actor bijvoorbeeld leiden tot een conflictstrategie of kan een samenwerkingsstrategie een vermijdingsstrategie tot gevolg hebben.

Strategieën van een actor in de arena zijn ook niet statisch. Zij worden beïnvloed door strategieën van andere partijen. Ook kunnen, zoals al eerder gesteld, nieuwe inzichten of externe ontwikkelingen de strategie van een actor beïnvloeden.

Het is goed mogelijk dat er aan het begin van het spel onzekerheid heerst en dat er sprake is van een conflict. Gaandeweg het spel kunnen, door de ontstane samenwerking, de onzekerheden en meningsverschillen verdwijnen. Koppenjan en Klijn stellen hierbij dat het dan wel noodzakelijk is dat een substantiële groep actoren hun strategieën coördineert (op één lijn zit). Er moet minimaal sprake zijn van een geaccepteerde praktijk waar partijen hun eigen rol kunnen spelen zonder dat anderen hierdoor worden geraakt. Het kan zelfs zo zijn dat het spel wordt gespeeld op basis van een overeenstemming om het niet met elkaar eens te zijn.

5.5.5 VOORWAARDEN VOOR EEN SUCCESVOL PROCES

Het behalen van resultaten is voornamelijk afhankelijk van het beleidsproces of, om het anders te stellen, van het managen van de onzekerheden. Er zal een procesontwerp gemaakt moeten worden waarvan de volgende vier kernelementen onderdeel vormen (de Bruijn, ten Heuvelhof, & in't Veld, 2008, p. 45):

- Openheid
- Bescherming van kernwaarden
- Voortgang
- Inhoud

5.5.5.1 OPENHEID

De initiërende actor moet een open houding aannemen. Besluitvorming moet gezamenlijk tot stand kunnen komen. Andere partijen moeten de gelegenheid krijgen om voor hun belangrijke onderwerpen op de agenda te zetten. Het gaat dan om wie meedoet en wie de agenda van besluitvorming bepaalt.

Om de openheid te realiseren moet de initiërende actor (de Bruijn, ten Heuvelhof, & in't Veld, 2008, pp. 46-48):

- Alle relevante partijen betrekken. Hierbij moet worden gekeken naar een goede representatie van partijen die belang bij besluitvorming hebben. Om een Poolse landdag te voorkomen doordat teveel partijen betrokken worden bij het proces, kan worden gekeken welke partijen in welke ronde belang hebben bij besluitvorming. Ook kunnen partijen worden ingedeeld naar rollen als verplichte advisering of expert. Verder kunnen er morele overwegingen zijn om een partij toe te laten. Zwakke partijen verdienen immers bescherming.
- Geen inhoudelijke keuzes vooraf maken, maar procesafspraken maken om tot inhoudelijke keuzes te komen. De probleempercepties worden wel geïnventariseerd, maar vervolgens worden alleen procesmatige afspraken gemaakt.
- Transparantie van het procesontwerp en procesmanagement. Voor partijen moet duidelijk zijn wat het procesverloop zal zijn, hoe hun belangen beschermd worden, wie er betrokken zijn en hoe besluitvorming tot stand zal komt.

5.5.5.2 BESCHERMING VAN KERNWAARDEN

Als iedereen kan participeren bestaat het risico dat de eigen belangen onvoldoende naar voren komen. Het kan dus zo zijn dat een partij niet tevreden is bij het einde van het proces of aan het eind van een ronde. Als partijen zich committeren aan het proces, dan moeten ze er vanuit kunnen gaan, dat hun kernwaarden niet worden aangetast. Om dit te realiseren zijn de volgende randvoorwaarden van belang (de Bruijn, ten Heuvelhof, & in't Veld, 2008, pp. 49-51):

- Bescherming van de kernwaarde. Wat impliceert dat partijen die toetreden tot het proces c.q. deelnemen in de arena, de kans hebben toekomstige besluitvorming te beïnvloeden. Kernwaarden raken de essentie van de organisatie, hun bestaansrecht.
- Commitment aan het proces, niet aan het resultaat. Een veilig proces betekent dat vooraf niet een commitment aan het resultaat kan worden gevraagd. Dit geeft partijen ruimte die juist nodig is om commitment aan het resultaat te verkrijgen.
- Commitment aan deelbesluiten mag worden uitgesteld. Belangrijk is dat partijen zich niet aan deelbeslissingen hoeven te committeren. Ook dit biedt veiligheid voor partijen, alhoewel de initiërende partij het wenselijk kan vinden dat partijen zich binden aan tussentijdse resultaten. Dit kan leiden tot het beeld van 'proces als fuik'. Pas aan het eind van het proces committeren partijen zich aan de besluiten.
- Er zijn exitregels. Partijen moeten de mogelijkheid hebben het proces tussentijds te verlaten. In deze regels kan worden vermeld, dat partijen na verloop van tijd kunnen bekijken of ze blijven participeren. Dit reduceert het risico van deelname, hetgeen veiligheid en ruimte voor actoren ten gunste komt. Het is een voedingsbodemp voor samenwerking en besluitvorming. Voor de initiërende actor is het zaak om te voorkomen dat partijen van deze optie gebruik maken.

5.5.5.3 VOORTGANG

Alleen openheid en bescherming van kernwaarden is niet voldoende. Er zal in een proces waar deze beide aanwezig zijn sprake zijn van overleg, maar niet van besluitvorming. Om het proces vaart en voortgang te geven, zijn de volgende elementen van belang (de Bruijn, ten Heuvelhof, & in't Veld, 2008, pp. 51-54):

- Vooruitzicht op winst als prikkel voor coöperatief gedrag. Het proces moet aantrekkelijk blijven voor actoren. Zij moeten snel tot een resultaat willen komen om hun winst, hun beoogde doelstelling, te kunnen inboeken. Het gaat hier om *vooruitzicht* op winst. Te vroeg winst uitbetalen zou tot opportunisme kunnen leiden: de winstnemende partij trekt zich terug uit het proces of gedraagt zich niet langer coöperatief.
- 'Quick wins' creëren. Dit is enigszins tegenstrijdig aan het niet committeren aan tussentijdse resultaten en te vroeg uitbetalen van winst. Toch voorkomen 'quick wins' dat het proces stroperig wordt. Men ziet resultaten waarmee wordt voorkomen dat het vertrouwen in het proces wegzakt en partijen de arena vroegtijdig verlaten.
- Zorg voor een zware bemensing. Een proces met deelnemers met hoge posities en/of gezag in de diverse deelnemende organisaties, bevordert de besluitvorming. Het geeft een goede uitstraling aan het proces. Deze zware vertegenwoordigers hebben mogelijkheden om hun eigen organisatie te committeren. Ook kunnen zij enige afstand van hun achterban nemen. Dit is van belang als een partij iets moet inleveren in het proces.
- Organiseer conflicten zo diep mogelijk in het proces. Het feit dat er een proces wordt ontworpen impliceert al dat er mogelijk sprake is van tegenstrijdige belangen. Een proces moet dan ook gelaagd zijn. Er is een kern waarom schillen zijn geformeerd, bijvoorbeeld stuurgroep-projectgroep-werkgroep. Dit biedt mogelijkheden om conflicten te doseren. Vertegenwoordigers in de stuurgroep worden niet of niet direct belast met een conflict. Deze conflicten spelen zich af in werkgroepen of projectgroepen.
- Benut mogelijkheden van 'command en control'. Ook al past hiërarchische sturing, waartoe 'command en control' behoort, niet in een netwerkgeving, het kan toch wenselijk zijn om elementen van 'command en control' te gebruiken. Het kan een prikkel zijn voor partijen om toe te treden en zich coöperatief op te stellen. Tijdens een proces kan er behoefte ontstaan aan 'command en control', omdat men ziet dat uitsluitend overleg geen resultaat oplevert.

5.5.5.4 INHOUD

Een proces moet altijd inhoudelijke kwaliteit leveren. Deze inhoudelijke kwaliteit kan worden verkregen door:

- Inhoudsdeskundigen te betrekken bij het proces. Zij kunnen met inhoudelijke kennis het besluitvormingsproces faciliteren. Het biedt ook de belanghebbende partijen de mogelijkheid om de expert te bevragen op de wetenschappelijkheid van hun onderzoeksresultaten, op welke aannames die zijn gebaseerd, welke data zijn gebruikt etc.
- Het proces laten verlopen van inhoudelijke variëteit naar selectie. In het begin zijn er veel inhoudelijke inzichten en ideeën, waarvan in de loop van het proces een aantal opvattingen en ideeën zal worden geselecteerd. In het begin veel inzichten

accepteren voorkomt dat gedurende het proces inzichten niet meer aan de orde komen. Het is ook lastiger voor partijen om de uiteindelijke beleidskeuzes ter discussie te stellen.

Het beleidsproces is als een reis. Ergens is een startpunt van de route. Hier staan de actoren die in gezamenlijkheid eenzelfde probleem ervaren of behoefte hebben aan iets anders. In ieder geval willen ze niet blijven en ze willen invloed hebben op waar ze heen gaan. Zij gaan op weg naar 'de Oplossing'. De route staat niet tevoren vast. Er is een reisdoel geformuleerd, maar hoe ze daar moeten komen wordt gaandeweg de rit bepaald. De één wil over de snelweg, de ander over binnenwegen. Onderweg komen er nieuwe actoren bij; sommigen springen achterop, anderen rijden zelf mee. Mogelijk zijn er ook actoren die onderweg stoppen en achterblijven. Zij vinden de weg te lang, hebben panne of zijn ergens gekomen waar ze het ook naar hun zin hebben. Langs de route willen actoren ook rustplaatsen waar gekeken kan worden naar het afgelegde traject en het traject dat nog is te gaan. Zijn we nog op de goede weg? De route is ook niet zonder gevaar. Het kan slecht weer zijn, onverwachts worden wegen verlegd, de benzine wordt duurder etc. Maar uiteindelijk wordt het reisdoel bereikt. 'De Oplossing' is een metropool waar voor iedere actor het leven beter is dan waar ze vandaan kwamen. De actoren gaan ieder op zoek naar een eigen 'wijk' in de nieuwe stad die het beste past bij de eigen behoeften.

Intermezzo, het beleidsproces als reis.

6 HET ANALYSEREN VAN SAMENWERKING

In het vorige hoofdstuk is het theoretisch kader geschetst. De vraag is vervolgens hoe deze theorie gelegd kan worden op de praktijk, in dit geval de cases van de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de regionalisering van de brandweer. Dit zijn twee verschillende beleidsthema's met eigen netwerken, arena's, actoren en rondes en beleidsprocessen.

Om onze initiële onderzoeksvraag: *“Hoe wordt samengewerkt om te komen tot regionalisering van de brandweer en implementatie/uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning binnen Zeeland en is deze samenwerking effectief?”* te kunnen beantwoorden zullen wij eerst een aantal deelvragen moeten behandelen.

- Hoe ziet het netwerk van de intergemeentelijke samenwerking eruit?
- Hoe verloopt het besluitvormingsproces, zijn hierbij knelpunten opgetreden en zo ja, heeft de onderlinge afhankelijkheid van actoren hierbij een rol gespeeld?
- Welke (tussentijdse) resultaten zijn behaald?
- Welke (samenwerkings)strategie volgen individuele actoren?
- Hoe is het procesontwerp in de twee netwerken, welke overeenkomsten en verschillen zijn te constateren en welk effect heeft dit gehad op resultaten?

Op basis van de theorie als beschreven in hoofdstuk 5 clusteren wij de eerste vier deelvragen in twee hoofdthema's:

- Organisatie van de samenwerking, waarbij wij vanuit de startsituatie van de samenwerking zullen kijken naar:
 - Actoren
 - Probleem- en oplossingspercepties
 - Onderlinge afhankelijkheden
 - Arena's en interacties
- Procesverloop in rondes:
 - Rondes en resultaten
 - Strategieën van actoren en vertrouwen
 - Het procesontwerp

Organisatie en processen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zo zal de samenstelling van het netwerk mede het proces bepalen en omgekeerd zal het proces bepalen hoe de samenstelling eruitziet.

De laatste vraag wordt behandeld in hoofdstuk 9. Op basis van de door ons samengestelde onderzoeksmethodiek zullen wij de twee cases onderling vergelijken en op basis van de verschillen een aantal conclusies trekken die mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan toekomstige samenwerkingsconstructen in Zeeland.

6.1 DE ONDERZOEKSVORM

Om de vraagstelling te kunnen beantwoorden, hebben wij ervoor gekozen om twee casestudies te doen. Bewust is gekozen voor de casestudy, zijnde een onderzoeksstrategie waarbij het onderzoeksonderwerp in zijn natuurlijke situatie wordt onderzocht (Thiel, 2007, p. 97 e.v.). Voor wat de keuze van onze 'cases' betreft zijn wij uitgegaan van contrasterende cases. In de ene case is de samenwerking vrijwillig tot stand gekomen en heeft tot resultaat

geleid. In de andere case is de samenwerking verplicht gesteld en is nog geen resultaat tot stand gekomen. De keus voor de twee cases is, naast het feit dat beide een ander standpunt hebben (vrijwillig versus verplicht), gebaseerd op de volgende criteria:

- De actualiteit van de cases c.q. bestuurlijke relevantie. Recente cases en de daarbij behaalde resultaten spreken eerder tot de verbeelding dan cases die ver in het verleden liggen. Dit is des te meer het geval wanneer er conclusies en aanbevelingen worden gedaan die voortvloeien uit de onderzochte cases.
- bereidheid om medewerking te verlenen aan het onderzoek door bestuurders en ambtenaren.
- De bereidheid van de verschillende betrokken actoren om toegang te verkrijgen tot de betreffende archieven en documenten

Om de informatie te verkrijgen hebben wij gebruik gemaakt van:

- Desk research
Voorafgaand aan het onderzoek hebben wij aan de hand van een eerste verkenning literatuuronderzoek gedaan. Daarbij is gebruikt gemaakt van bestaande informatie. Met betrekking tot dit literatuuronderzoek is de netwerktheorie en procesmanagementtheorie bestudeerd. Verder zijn de relevante wet- en regelgeving en afspraken tussen de betrokken actoren onderzocht.
- Documentenanalyse
Voor wat de documentenanalyse betreft hebben wij de notulen van overlegstructuren bestudeerd. Daarnaast hebben wij nieuwsbrieven, besluitenlijsten en gespreknotities en andere relevante bestuurlijk vastgestelde documenten onderzocht.
- Interviews
Voor wat de interviews betreft is uitgegaan van semigestructureerde interviews. Hierbij is een zogenaamde topiclijst gehanteerd. De interviewvragen zijn afgeleid van de (deel)vragen zoals genoemd. Gesproken is met ambtenaren en bestuurders die betrokken zijn bij beide cases. Uiteraard is aan de respondenten ook de ruimte gegeven om naast de beantwoording van de vragen ook aanvullende informatie te geven. Zij hebben dan ook de mogelijkheid om hun visie op het beleidsproces te geven. Dit is bedoeld om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de samenwerking tot stand is gekomen en in de processen die binnen de samenwerking tot resultaat leiden.

De verkregen informatie moet vervolgens zodanig worden gestructureerd en meetbaar worden gemaakt dat, op de twee thema's zoals hierboven genoemd een organisatie- en procesvergelijking kan plaatsvinden tussen de twee cases. Hiervoor gebruiken wij de in de volgende paragrafen aangegeven werkwijze.

6.2 HOE DE SAMENWERKING IS GEORGANISEERD

Er zal een partij zijn die de samenwerking start. Deze initiator zal op zoek gaan naar eventuele partners die mogelijk met hetzelfde probleem te maken hebben of die de initiator kunnen helpen bij het oplossen van zijn probleem. Wij gaan dus in eerste instantie op zoek naar de

initiërende partij. Van hieruit gaan wij de startsituatie analyseren op basis van de verkregen informatie.

Wij gebruiken hiervoor de volgende elementen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 145/147):

- Bepaal de probleemdefinitie/oplossingperceptie?
- Wie zijn de actoren?
- Wie is van wie afhankelijk?
- Hoe is het vertrouwen onderling?
- Hoe ziet het netwerk eruit, waar zijn arena's?

6.2.1 DE START VAN SAMENWERKING: PROBLEEMPERCEPTIES EN URGENTIE

De eerste vraag die beantwoord moet worden is welk doel de samenwerking beoogt. De initiërende partij zal zijn eigen doelstelling formuleren en daarna moeten gaan kijken naar de omgeving. Er is vaak niet een enkelvoudige doelstelling die voor alle belanghebbenden gelijk is. Om te achterhalen wat de doeleindenstructuur is, kan gebruik worden gemaakt van door een actor geformuleerde beleidsteksten en interviews en achtergrondgesprekken (Klijn & Twist van, Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren, 2000). Hiervan maken wij dan ook bij de bestudering van beide cases gebruik.

Een tweede element dat een rol speelt bij de start, is het gevoel van urgentie bij de actoren, de 'Sense of Urgency'. Om het proces te laten slagen, moet dit gevoel ten minste bij de belangrijkste actoren aanwezig zijn. Dit urgentiegevoel bestaat uit twee componenten (de Bruijn, ten Heuvelhof, & in't Veld, 2008, p. 61):

- Inhoudelijk: Partijen moeten ervan overtuigd zijn dat er sprake is van een probleem dat om een oplossing vraagt.
- Procesmatig: Partijen moeten ervan overtuigd zijn dat de oplossing alleen door samenwerking tot stand kan komen.

Zijn beide elementen er niet volledig, dan wordt het doorlopen van een gezamenlijk proces zeer lastig, zo niet onmogelijk (de Bruijn, ten Heuvelhof, & in't Veld, 2008, p. 62).

Wij zullen de percepties van actoren inzichtelijk maken in onderstaande tabel. (Klijn, Managing complexity: Achieving the Impossible, 2007, pp. 252-277) (de Bruijn, ten Heuvelhof, & in't Veld, 2008, pp. 61-64).

Actor	Perceptie/ dimensie	Periode I
1	Urgentie inhoud	Hoog/laag
	Urgentie proces	Hoog/laag
	Aard van het probleem	
	Oplossingen	
2	Urgentie inhoud	Hoog/laag
	Urgentie proces	Hoog/laag
	Aard van het probleem	
	Oplossingen	

TABEL 3 PROBLEEM/OPLOSSINGSPERCEPTIES

6.2.2 ACTOREN EN AFHANKELIJKHEDEN

Een volgende stap om na te gaan hoe de samenwerking is georganiseerd, is de identificatie van actoren en hun onderlinge afhankelijkheden.

6.2.2.1 ACTOREN

Wij onderzoeken welke partijen initieel participeren in het netwerk en om welke reden dit zo is. Hiervoor gebruik wij de vijf elementen waarop wij de deelname toetsen (Klijn & Twist van, Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren, 2000, p. 47):

Actor	Bronafhankelijkheid	Hindermacht	Realisatiemacht	Belanghebbenden	Inzichtverrijking
A					
B					
C					

TABEL 4 TOETSELEMENTEN

In 5.1 hebben wij al aangegeven dat het noodzakelijk kan zijn om actoren onder te verdelen in subactoren, vanwege bijvoorbeeld interne verschillen van inzicht tussen organisatieonderdelen. Wij zullen de actoren zowel bij de start als in de rondes beoordelen op basis van meningen zoals wij die in de diverse documenten tegenkomen. Daar waar tegenstrijdigheden zijn ten aanzien van zowel probleemdefiniëring als oplossingsrichting, zullen wij een keus maken om actoren te herdefiniëren.

6.2.2.2 AFHANKELIJKHEDEN TUSSEN ACTOREN

De afhankelijkheid van actoren onderling wordt hoofdzakelijk bepaald door de bij een actor aanwezige beschikbare middelen.

Er kunnen vijf typen van afhankelijkheden worden onderscheiden (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 144):

- Financieel
- Productiemiddelen
- Bevoegdheden
- Kennis
- Legitimiteit

Financiën: Geld is een belangrijk middel. ‘Wie betaalt, bepaalt’ is het adagium dat hierop van toepassing kan zijn.

Productiemiddelen: De hoeveelheid beschikbare menskracht of beschikbare techniek kan de actor een bepaalde positie geven in het netwerk.

Bevoegdheden: Actoren kunnen wettelijke bevoegdheden hebben die kunnen worden ingezet voor de belangen van actoren.

Kennis: Om de doelen te bereiken is kennis noodzakelijk. Er kunnen actoren participeren in het netwerk die bijvoorbeeld gespecialiseerd zijn in één onderwerp, zoals juridische aspecten. Ook ervaringen van actoren in andere situaties kunnen worden ingezet als kennis voor het netwerk.

Legitimiteit: Dit wordt, zeker bij overheden, gerelateerd aan democratische controle. Het handelen van het netwerk moet gecontroleerd kunnen worden.

Het is noodzakelijk te kijken naar het belang van het middel en de vervangbaarheid ervan. Naar mate het middel belangrijk is voor het vinden van een oplossing van het probleem en/of het middel wel of niet vervangen kan worden, is de actor die het middel bezit kritisch voor het proces en dus in het netwerk. Voor het bepalen van de afhankelijkheden gebruiken wij het volgende schema.

Actor	Belangrijke middelen	Mate van vervangbaarheid	Afhankelijkheid, laag, medium, hoog	Kritische actor ja/nee
1				
2				
3n				

TABEL 5: AFHANKELIJKHEDEN

Ondanks het horizontale karakter van het netwerk, blijft er mogelijk sprake van een gezags-/machtrelatie, bijvoorbeeld bij een ongelijke verdeling van afhankelijkheden. Dit heeft effect op de wijze van interactie en speelt ook een rol bij een ander belangrijk onderwerp voor een goed proces: vertrouwen.

Vertrouwen is één van de belangrijkste noodzakelijkheden om het beleidsproces gaande te houden. Vertrouwen is nodig bij complexe besluitvorming (Klijn, *Managing complexity: Achieving the Impossible*, 2007, p. 252) Vertrouwen wordt gerealiseerd en in stand gehouden door interacties tussen actoren. Wij zullen vertrouwen in het onderzoek vanuit procesoptiek bezien (zie 6.3).

6.2.3 ARENA'S, INTERACTIES EN INSTITUTIONELE CONTEXT

Van belang is te weten hoe de actoren in het netwerk zitten. Kortom: hoe ziet het netwerk eruit en wat gebeurt er binnen het netwerk? Dit kan door te kijken naar de interacties tussen actoren en de standpunten die zij op enig moment in het netwerk innemen.

6.2.3.1 ARENA'S

Op basis van de theorie (zie 5.4.3) zullen wij onderzoeken of er in de casussen verschillende arena's zijn.

Hierbij is het relevant om te kijken naar de mate waarin de arena is geïnstitutionaliseerd en welke consequenties dit heeft voor de samenwerking. Met name mogelijkheden van toe- en uitstreding liggen vaak vast, zeker in gevallen waar sprake is van verplichte samenwerking (zie ook 4.3)

De vraag is waar het spel wordt gespeeld. Is dit in één of in meerdere arena's? Waar worden de belangrijke beslissingen genomen? Is dit een geïnstitutionaliseerd orgaan of worden beslissingen (mede) genomen op andere plaatsen waar actoren elkaar treffen?

Wij zullen de samenstelling van arena's bezien bij aanvang van de samenwerking.

6.2.3.2 INTERACTIES

Wij zullen de interacties, op basis van de wijze waarop de samenwerking is georganiseerd, analyseren vanuit de initiërende actor. Dit leidt tot een 'quick scan'. Wij zullen dit mede bepalen aan de hand van het aantal vergadermomenten en de aanwezigheid van de bestuurlijke vertegenwoordigers van de actoren bij vergaderingen van de initiërende actor.

Hiermee ontstaat een kwalitatieve impressie van de interacties en de positie van de actor in het netwerk en hun relatie met anderen (Klijn & Twist van, Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren, 2000, p. 50).

Bij samenwerking tussen gemeenten zijn interacties ook verankerd in wetgeving (bijvoorbeeld Wet gemeenschappelijke regelingen, Gemeentewet) of interne afspraken binnen gemeenten (Reglement van Orde voor de Raad). Het gaat dan om juridische vormen als 'informatieplicht' of 'verantwoording afleggen'. Wij zullen de interacties vanuit deze formele context benaderen en er derhalve van uitgaan dat voldaan wordt aan deze verplichting. Dit zegt echter niets over de frequenties waarin en de wijze waarop een en ander plaatsvindt. Ook geeft dit geen zicht op de wandelgangen waarin (vertegenwoordigers van) actoren onderling zaken afspreken die later in formele situaties bekrachtigd worden.

6.2.3.3 INSTITUTIONELE CONTEXT

Samenwerking tussen overheden, verplicht of vrijwillig, kan niet vrijelijk worden gevormd. Tal van institutionele regels zijn vastgelegd in wetgeving, vaak in een historische context die mogelijk de behoefte aan samenwerkingsvormen van nu niet meer dekt. Ook kunnen binnen de samenwerking nieuwe instituties worden gecreëerd (zie 5.5.1) die van invloed zijn op het procesverloop. Zeker in netwerken waar domeinen sterk zijn afgebakend, kan samenwerking worden belemmerd door institutionele aspecten. Zo kunnen institutionele aspecten de effectiviteit en legitimiteit van de gekozen netwerkstrategieën beïnvloeden (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 254). Wij zullen in beide cases, vanuit de institutionele context waarin de participerende overheden zich bevinden, nagaan of er voldoende mogelijkheden zijn om de samenwerkingsvorm te realiseren.

6.3 HET PROCES VAN BESLUITVORMING

Na de analyse zoals in 6.2 begint de analyse van het besluitvormingsproces. Zoals in 5.4.2 aangegeven, is het besluitvormingsproces geen lineair proces. Er zijn vele elementen die van invloed zijn op het verloop. Het proces verloopt via rondes. De vraag is echter op welke wijze wij kunnen bepalen dat een ronde afloopt en, eventueel, een nieuwe ronde begint.

Uitgaande van het rondemodel moeten wij op zoek naar rondes in dit proces. De vraag is welke activiteit bepaalt dat een ronde eindigt en een nieuwe begint.

6.3.1 BEPALEN VAN DE RONDES

Een ronde loopt af met een (voorlopig) resultaat. Na een onderlinge strijd, met winnaars en verliezers, lijkt de besluitvorming beëindigd. Er kunnen zich echter nieuwe ontwikkelingen voordoen die leiden tot een nieuwe ronde. In een nieuwe ronde proberen verliezers van de ronde ervoor compensatie te verkrijgen. Het proces wordt in de staart geblokkeerd, omdat de oplossing een aantal actoren niet zint. Er kan sprake zijn van strategisch gedrag, dat een finaal besluit belemmert of er komen problemen van actoren bij die passen bij de oplossing. (de Bruijn, ten Heuvelhof, & in't Veld, 2008, p. 16/17)

Aan de hand van het resultaat van de besluitvorming kan een ronde worden onderscheiden. Er zijn drie type resultaten per ronde mogelijk (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 61/63):

Inhoudelijk resultaat, wat kan worden onderscheiden in:

- Oplossing van het probleem.
- Eenzijdige maatregelen.
- Coördinatie en/of integratie van individuele oplossingen.

Procesresultaat, waarbij de relaties van partijen worden herijkt, variërend van vijandig tot samenwerkend.

Institutioneel resultaat, waarbij een langdurige samenwerkingsrelatie tussen partijen wordt vastgelegd en een netwerk wordt gedefinieerd.

Nieuwe ontwikkelingen kunnen ervoor zorgen dat oplossingen en problemen worden gherdefinieerd. Er begint een volgende ronde waar partijen mogelijk toe- en uitreden tot het netwerk.

Op basis van probleemstelling en besluitvorming in de overlegstructuren in beide cases zullen wij de rondes definiëren.

6.3.1.1.1 Vertraging in het proces

Binnen een ronde kan het proces vertraging oplopen. Dit is anders dan dat er een nieuwe ronde start. Besluitvorming blijft uit. Er zijn obstakels die leiden tot vertragingen in het proces en de vraag is wat de oorzaak hiervan is. Er kunnen harde oorzaken zijn, zoals bijvoorbeeld gebrek aan kennis over een bepaald probleem. Maar er kunnen ook sociale elementen aan ten grondslag liggen. Dit zijn de zachte oorzaken die liggen in vragen als: Hoe gaan de actoren met elkaar om, hoe communiceren zij, welke strategieën worden er gevolgd en is er vertrouwen in elkaar (zie ook 5.5.3 en 5.5.4)? Wij zullen in voorkomend geval in de cases de oorzaak van de stagnatie trachten te achterhalen.

6.3.2 STRATEGIEËN EN VERTROUWEN

Per ronde zullen wij kijken naar de strategieën die actoren toepassen om hun doel te bereiken. Uitgangspunt is dat er sprake is van een samenwerkingsstrategie. Afwijkingen hierop zullen wij nader onderzoeken en analyseren vanuit de ons beschikbare informatie. Ook voor verandering van strategie ten opzichte van eerdere rondes zullen wij verklaringen trachten te vinden. Gelijktijdig zullen wij ook bezien hoe het met het vertrouwen in de ronde is gesteld.

Het meten van vertrouwen is moeilijk. Perceptie van actor A in B, of een verwachting dat een ander opportunistisch gedrag zal vertonen (zie ook in 5.5.3) zijn zaken die vaak niet direct worden uitgesproken. Zeker in een beperkte bestuurlijke gemeenschap als Zeeland, moet men met elkaar door één deur kunnen blijven gaan. Het is immers niet alleen de regionalisering of de Wmo die een gezamenlijke aanpak vereisen. Vertrouwen zullen wij in de twee cases toetsen, door na te gaan of bij de besluitvorming, aan het eind van een ronde, de verwachting van actoren ten opzichte van elkaar is veranderd.

6.3.3 PROCESONTWERP

In 5.5 hebben wij de randvoorwaarden voor een succesvol proces aangegeven. Wij toetsen de beide cases op basis van deze randvoorwaarden. Hierdoor kunnen wij zicht krijgen op de kwaliteit van het proces en het procesmanagement dat in de ronde heeft plaatsgevonden. De analyses van beide cases kunnen hierna worden vergeleken en gerelateerd aan behaalde resultaten. Op basis hiervan kunnen conclusies worden getrokken over de bestuurlijke samenwerking in Zeeland. Wij gebruiken voor de analyse van het procesontwerp het volgende schema.

Procesontwerp (per ronde) op basis van de vier kernelementen voor een succesvol proces	
Openheid	Zijn alle partijen betrokken?
	Zijn er vooraf inhoudelijke keuzes gemaakt of alleen procesafspraken om tot inhoudelijke keuzes te komen?
	Was het procesontwerp en het procesmanagement transparant?
Kernwaarden	Worden de kernwaarden van actoren beschermd?
	Is er vooraf commitment aan het resultaat vereist of alleen aan het proces?
	Kon commitment aan deelbesluiten worden uitgesteld?
	Zijn er exitregels?
Voortgang	Is er vooruitzicht op winst?
	Waren er 'quick wins'?
	Was er een zware bemensing?
	Waren conflicten diep in het proces weggezet?
Inhoud	Is er sprake van 'command en control'?
	Op welke wijze waren experts en belanghebbenden betrokken?
	Verliep het proces van inhoudelijke variëteit naar selectie?

TABEL 6: RANDVOORWAARDE VOOR EEN SUCCESVOL PROCES

Het schema moet echter een interpretatie krijgen, want hoe beoordelen wij deze verschillende kenmerken vervolgens. Wij gaan voor de beoordeling van de twee cases uit van de volgende beperkingen:

Openheid:

In een situatie van verplichte samenwerking tussen gemeenten, is de veronderstelling dat alle partijen betrokken moeten zijn. Immers de opdrachtgever voor de samenwerking bepaalt dit, veelal op basis van juridisch-bestuurlijke verhoudingen. De vraag is of het probleem zich beperkt tot deze partijen of dat er nog andere betrokken moeten worden bij het vinden van oplossingen.

Bij vrijwillige samenwerking tussen gemeenten is de veronderstelling dat gemeenten deelnemen tot 'zover het onderwerp reikt'. De vraag is wat bepalend is voor het aantal deelnemers. Is dit bijvoorbeeld de manier waarop budget wordt toegekend, zijn het juridische grenzen of geografische beperkingen?

Ten aanzien van de mogelijkheid tot het maken van inhoudelijke keuzes, is de veronderstelling dat bij verplichte samenwerking dit door de hogere overheid is beperkt. Immers, de Rijksoverheid legt verplichte samenwerking op, omdat zij op nationale schaal eenzelfde format wil realiseren, zodat medebewindstaken in heel het land uniform worden uitgevoerd.

Zoals in 5.5.5.1 is aangegeven, kan bij verplichte samenwerking worden gekeken op welke wijze dit tot stand is gekomen.

Zowel verplichte als vrijwillige samenwerking hebben procesmanagement nodig om het proces van probleem naar oplossing te begeleiden. De verplichte samenwerking stelt naar onze mening bijzondere eisen aan het procesmanagement. Zo kan de verplichting worden gevoeld als aantasting van de eigen autonomie, terwijl anderen het als kans zien om een nieuwe (machts-) positie te realiseren of de kosten van een eigen probleem met anderen te delen (opportunisme). Het procesmanagement moet onder andere dit soort uitersten faciliteren. Bij vrijwillige samenwerking ligt dit soort gedrag niet per definitie voor de hand.

Kernwaarden:

Wij veronderstellen dat de kernwaarden bij verplichte samenwerking per definitie worden aangetast. Immers de samenwerking gaat ten koste van de eigen organisatie, positie, taakuitvoering etc. Dit heeft mogelijk effecten op de strategie van actoren en geeft een bepaalde druk op het proces. Wij zullen in de casus kijken of hier sprake van is en welke effecten hierdoor optreden.

Het commitment dat wordt gevraagd, ligt besloten in de opdracht tot samenwerking. De verplichting wordt niet opgelegd om een proces in het leven te roepen, maar om tot concrete resultaten te komen, zoals de Rijksoverheid wenst. Het 'wat' is bepaald en is leidend. Het 'hoe' is ter invulling van het samenwerkingsverband. Of commitment aan deelbesluiten uitgesteld kan worden, wordt mogelijk beperkt door de deadlines waarop resultaten zichtbaar moeten zijn. Deze deadlines worden door de Rijksoverheid gesteld. Exitregels zijn er per definitie niet. Deze situatie leidt mogelijk tot bepaalde vormen van gedrag binnen de samenwerking.

In de casus van de vrijwillige samenwerking kan worden gekeken hoe is omgegaan met de diverse kernwaarden en tot welke resultaten die hebben geleid.

Voortgang:

Ook ten aanzien van de voortgang is de veronderstelling dat er bij verplichte samenwerking spanning zit tussen de voorwaarden van een succesvol proces en het feit dat men gedwongen wordt samen te werken. De verplichte samenwerking komt voort uit rijksbeleid. Dit impliceert dat de winst ten minste ten gunste moet komen van de politiek-bestuurlijk verantwoordelijke op rijksniveau. In onze casus is dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De winst die er ligt voor de gemeenten, is dat zij hun verantwoordelijkheid (en indien aanwezig ambities) deels kunnen waarmaken met rijksfinanciering. 'Quick wins' moeten worden gecreëerd binnen de samenwerking. De verplichte samenwerking dient te worden gerealiseerd door het afleggen van verantwoording over de besteding van de rijksmiddelen en door toezicht door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. In ons onderzoek zullen wij nagaan of deze situatie zich voordoet en welke effecten dit op het resultaat heeft gehad.

Ten aanzien van de voortgang zullen wij de vrijwillige samenwerking toetsen en kijken of voldaan wordt aan deze randvoorwaarden.

Inhoud:

Ook voor deze randvoorwaarde heeft de verplichte samenwerking naar onze mening een eigen dimensie. Het betrekken van experts is evenwel net zo vrij als bij vrijwillige samenwerking. Experts worden vaak betrokken om een antwoord te geven op het 'hoe', het vinden van de oplossing. Wij zullen beide cases beschouwen op het gebruik van expertise.

Voor wat betreft een proces van inhoudelijke variëteit naar selectie, veronderstellen wij dat hiervan bij de verplichte samenwerking geen sprake is. Het einddoel staat immers al vast en is door de Rijksoverheid gesteld. Het is de vraag hoeveel speelruimte gegeven wordt aan gemeenten om keuzes te kunnen maken.

6.4 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT VAN HET ONDERZOEK

Door het toepassen van verschillende onderzoeksmethoden, de zogenaamde triangulatie, waaronder de documentenanalyse, deskresearch en interviews, wordt bijgedragen aan de betrouwbaarheid en validiteit van ons onderzoek.

7 AANBESTEDEN UITVOERING WMO, HET ZEEUWSE MODEL

De eerste casus die wij hebben onderzocht gaat over de samenwerking tussen de gemeenten in Zeeland bij de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Meer specifiek betreft het de wijze waarop de gemeenten, gezamenlijk, het aanbestedingsproces huishoudelijke hulp hebben georganiseerd.

Per 1 januari 2007 is deze wet van kracht geworden. Met de Wmo wilde het Rijk het mogelijk maken, dat diegenen die zorg behoeven, het ook krijgen en daardoor kunnen blijven meedoen in de maatschappij. Tegelijkertijd wilde het Rijk de stijgende kosten van deze zorg beheersen. De Wmo verplicht gemeenten tot het uitvoeren van verschillende taken die in prestatievelden zijn vastgelegd. Deze casus richt zich primair op de uitvoering van prestatieveld 6:

Het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer.

In de Tweede Nota van Wijziging van de Wmo wordt de definitie van huishoudelijke verzorging nog nader gedefinieerd:

Het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van het verzorgen van het huishouden van een persoon dan wel van de leefeenheid waartoe een persoon behoort.

Hoewel de Wmo de gemeenten niet verplicht om samen te werken, wordt gezamenlijk een uitvoeringsbeleid ontwikkeld en uitgevoerd. In de volgende hoofdstukken zullen wij deze samenwerking toetsen aan de theorie en kijken naar effectiviteit ervan.

7.1 ORGANISATIE VAN DE SAMENWERKING BIJ DE WMO

Voor de komst van de Wmo was er in Zeeland een gezamenlijk platform waarin onderwerpen op het gebied van zorg en welzijn werden besproken. Onder de paraplu van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten was er een portefeuillehoudersoverleg Welzijn en Volksgezondheid. Hierin zaten alle wethouders met deze portefeuille vanuit de Zeeuwse gemeenten. Hiernaast was er ook periodiek bestuurlijk overleg tussen de provincie en gemeenten over dit beleidsterrein. Ambtelijk werd tussen de gemeenten periodiek overleg gevoerd over beleidsontwikkelingen. Het is in dit overleg dat geconstateerd is dat de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning een grote impact heeft op de taken van de gemeente en dat kennis over hoe deze taken moeten worden uitgevoerd ontbreekt. Op basis van dit overleg is in september 2005 het College voor Zorg en Welzijn ingesteld als vervanging van het portefeuillehoudersoverleg en het overleg tussen provincie en gemeenten. Reden hiervoor was de voorbereiding op de inwerkingtreding van de Wmo en alles wat daarmee samenhangt.

In één van de interviews werd aangegeven:

“ Je kunt als Zeeuwse gemeente ieder apart het wiel uitvinden. Dat is niet echt handig, want dan zijn er 13 ambtenaren of groepen van ambtenaren allemaal het zelfde aan het doen. In

de ambtelijke voorbereidingsgroep zijn de gemeenten toch betrokken en die kunnen daar ook hun inbreng doen.”

7.1.1 PROBLEEM-, OPLOSSINGSPERCEPTIE EN URGENTIE

Wij zullen eerst kijken naar de probleempcepties die bij verschillende partijen in dit beleidsveld aanwezig waren ten aanzien van de invoering van de Wmo en met name prestatievelde 6, de huishoudelijke hulp.

Actor	Perceptie/ dimensie	aanbestedingsproces
Gemeenten	Urgentie inhoud	Hoog
	Urgentie proces	Hoog
	Aard van het probleem	Continuïteit dienstverlening
	Oplossingen	Samenwerking
Thuiszorgorganisaties	Urgentie inhoud	Hoog
	Urgentie proces	Hoog
	Aard van het probleem	Financieel/personeel
	Oplossingen	Overleg/lobby
Cliëntenorganisaties	Urgentie inhoud	Hoog
	Urgentie proces	Hoog
	Aard van het probleem	Wijze van participatie
	Oplossingen	Overleg met gemeenten
Rijk	Urgentie inhoud	Hoog
	Urgentie proces	Hoog
	Aard van het probleem	Beheersing kosten maatschappelijke zorg
	Oplossingen	Wetgeving en uitvoering taken door gemeenten

TABEL 7: PROBLEEM-, OPLOSSINGSPERCEPTIES EN URGENTIE

7.1.1.1 PROBLEEMPERCEPTIE

Rijksbeleid is de basis voor de samenwerking. Het is immers het Rijk dat, om reden van beheersing van de kosten voor maatschappelijke zorg, komt met wetgeving.

Met het van kracht worden van de Wmo werden de gemeenten verantwoordelijk om te voorzien in de huishoudelijke zorg voor de cliënten. Dit moest hoe dan ook worden geregeld. En vanaf het begin was duidelijk, dat dit voor gemeenten met een schaalgrootte zoals die in Zeeland een zware belasting zou vormen wanneer zij dit individueel zouden regelen. Los van de verplichting die door het Rijk in wetgeving wordt opgelegd, is het ook een politiek-bestuurlijk gevoelig onderwerp. Het was uiteraard ondenkbaar dat een gemeente dit niet op tijd gerealiseerd zou hebben.

Uit ondermeer de verslagen van vergaderingen van het voor 2005 bestaande portefeuillehoudersoverleg, blijken de volgende percepties ten aanzien van de probleemstelling:

- Gemeenten kunnen deze dienstverlening niet zelf bieden.
- Uitvoering door de gemeente is niet wenselijk: het werk behoort niet tot de kerntaak van de gemeenten.

Deze perceptie wordt door alle gemeentebesturen gedeeld.

Aan de andere kant van dit spectrum bevinden zich de thuiszorgorganisaties die de huishoudelijke hulp al jaren uitvoeren. Zij ontvingen hiervoor tot dat moment een vergoeding op basis van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Hun probleemstelling is als volgt:

- Een aanbesteding kan betekenen dat de organisatie verliest en vervolgens zonder werk komt te zitten. Dit zou voor een aantal organisaties in Zeeland het einde kunnen betekenen.
- Er is de angst dat voor een te lage aanbestedingsprijs moet worden ingeschreven, wat tot gevolg heeft dat de organisatie moet bezuinigen.

De cliëntenorganisaties zagen de vraag hoe zij betrokken konden worden bij de invoering van de Wmo als probleem. Nu de gemeenten deze taak kregen, was er een politiek-bestuurlijk platform waar de cliëntenorganisaties hun invloed op wilden uitoefenen.

7.1.1.2 OPLOSSINGEN

Om te kunnen voorzien in de huishoudelijke zorg per 1 januari 2007 wordt de oplossing gevonden in samenwerking. De samenwerking wordt gerealiseerd door het instellen van het College voor Zorg en Welzijn. Wij zien dat het ontbreken van kennis de basis is voor deze samenwerking. Er wordt bij de instelling van dit college een beperkt aantal regels afgesproken. In ieder geval is het basisuitgangspunt dat de samenwerking vrijblijvend is. Het college heeft als opdracht alleen besluitvorming voor te bereiden. Adviezen van het college worden via de (formele) lijn van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten aan gemeenteraden ter besluitvorming voorgelegd. Zorgaanbieders en cliëntenorganisaties zijn geen partij in dit college. De samenwerking beperkt zich tot de gemeenten.

Wel blijkt uit de verslagen dat zowel zorgaanbieders als cliëntenorganisaties zijn uitgenodigd om hun ideeën ten aanzien van de uitvoering in te brengen.

Kijken wij naar de inhoud van oplossingen, dan zien wij dat binnen het College voor Zorg en Welzijn al snel duidelijk werd, dat het aantal oplossingsrichtingen beperkt was. Ondanks het ontbreken van voorbeelden in het land of eigen kennis, werd snel duidelijk dat:

- De zorg moest dus worden ingekocht bij particuliere partijen en dat
- er om dit te realiseren een aanbestedingproces moest worden ontwikkeld.

Ook hier was unaniem draagvlak voor bij de gemeenten. Uiteraard waren ook de zorgaanbieders hier op zich content mee.

In de loop van het proces werden hier nog twee, wat meer politieke elementen, aan toegevoegd:

- De cliënt moest minimale hinder ondervinden van de wijziging.
- De cliënt moest een maximale vrijheid behouden om zijn zorg te kiezen.

Hiermee waren de cliënten uiteraard tevreden.

Dit leidt uiteindelijk tot wat nu het landelijk zo geroemde Zeeuws Model wordt genoemd.

In dit model voorzien gemeenten niet zelf in de huishoudelijke zorg, maar maken gebruik van zorgaanbieders. Tevens wordt er een gezamenlijk aanbestedingstraject uitgevoerd. Concreet

houdt dit in dat de zorgaanbieders aangeven voor welke prijs zij de zorg kunnen bieden. De gemeente kiest dan de zorgaanbieder die kwalitatief goede zorg kan bieden tegen een zo'n gunstig mogelijke prijs. Aanbesteding is verplicht op grond van de Wmo, maar ook op grond van de (Europese) aanbestedingsregels. Het Zeeuws Model houdt in dat de gemeenten in het bestek opnemen wat zij onder de huishoudelijke zorg verstaan.

In het model wordt gekozen voor twee tarieven: één voor de simpele zorg (HH1), het zogenaamde poetswerk, en één voor de wat meer complexere werkzaamheden (HH2). Alle zorgaanbieders die voldoen aan de kwaliteitseisen kunnen inschrijven. Vervolgens mogen zij de zorg aanbieden. De cliënten hebben dus een maximale keuzevrijheid voor een zorgaanbieder.

7.1.1.3 URGENTIE

Dat in deze casus sprake is van een probleem dat om een oplossing vraagt, moge duidelijk zijn. De nieuwe wetgeving was onvermijdelijk. Binnen het bestaande ambtelijke overleg in 2005 werd duidelijk dat de oplossing alleen door samenwerking tot stand kon komen. Er werd dus zowel inhoudelijke als procesmatige urgentie tot samenwerking gevoeld. Ook zorgaanbieders en cliëntenorganisaties hebben om hun eigen redenen urgentie gevoeld bij de samenwerking.

7.1.2 ACTOREN EN AFHANKELIJKHEDEN

Zoals hiervoor al aangegeven, was het portefeuillehoudersoverleg onder de paraplu van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten de initiator voor het gezamenlijk onderzoeken op welke wijze de Wmo het best kon worden uitgevoerd. Het bestuur van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten ondersteunde dit initiatief waarbij verschillende actoren binnen Zeeland betrokken zijn. In onderstaande tabel geven wij deze weer met daarbij hun mogelijke positie in het netwerk (zie ook 6.2.2):

Actor	Bronafhankelijkheid	Hindermacht	Realisatiemacht	Belanghebbenden	Inzichtsverrijking
Gemeenten		•	•		
Vereniging van Zeeuwse Gemeenten		•			
Thuiszorgorganisaties	•				•
Cliëntenorganisaties				•	•
Rijk			•		
Provincie			•	•	•

TABEL 8: ACTOREN IN HET WMO NETWERK

Gemeenten

De gemeenten gaan over tot de finale besluitvorming, maar zijn financieel afhankelijk van het Rijk. De thuisorganisaties zijn weer afhankelijk van de gemeenten, omdat die uiteindelijk de prijs gaan bepalen voor de zorg die zij inkopen. Het College voor Zorg en Welzijn genereert kennis op het gebied van de aanbesteding van de huishoudelijke zorg. De gemeenten hebben nog geen kennis en ervaring opgedaan met het aanbesteden van de huishoudelijke zorg. Gemeenten hoeven de kennis niet meer zelfstandig binnen te halen, maar maken gebruik van de kennis die wordt ingebracht binnen het college. Het niet participeren binnen het college houdt dus in dat een gemeente op een kennisachterstand komt ten opzichte van de gemeenten die wel participeren. Met name voor de gemeenteraden is het cruciaal hoe invulling wordt gegeven aan het aanbestedingsproces. Geld dat wordt gereserveerd voor de huishoudelijke zorg kan immers niet meer voor andere doeleinden worden ingezet. Ook dienen de gemeenten bij de bepaling van het beleid rekening te houden met de belangenorganisaties. Hun positie is immers verankerd in de Wmo.

De gemeenten hebben individueel zowel de middelen (geld via het Rijk) als de macht om te besluiten over de uitvoering van de Wmo. De uiteindelijke besluitvorming over het in het kader van de Wmo te voeren beleid vindt in de gemeenteraad plaats.

Vereniging van Zeeuwse Gemeenten

De Vereniging van Zeeuwse Gemeenten is in de organisatie van het netwerk het formele adviesorgaan van de gemeenten. In het bestuur van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten hebben alle Zeeuwse gemeenten een vertegenwoordiger vanuit hun college van burgemeester en wethouders. De Vereniging van Zeeuwse Gemeenten behartigt alle gezamenlijke belangen van de Zeeuwse gemeenten. Welzijn en maatschappelijke zorg waren al ruim voor de komst van de Wmo één van de overlegstructuren onder de verantwoordelijkheid van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten.

Voorstellen voor uitvoering van de Wmo worden in het College voor Zorg en Welzijn besproken en vervolgens via het bestuur van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten aan de gemeentebesturen voorgelegd. Het bestuur van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten is in de positie om besluitvorming te vertragen of te blokkeren.

Thuiszorgorganisaties

De thuiszorgorganisaties bezitten de bronnen (i.c. mensen en middelen) om de beleidsdoelen gesteld door de gemeenten uit te voeren. Er zijn in Zeeland meerdere zorgaanbieders.

Cliëntenorganisaties

De cliënten zijn uiteraard de belanghebbenden. De keus die de gemeenten maken over de wijze waarop de thuiszorg in Zeeland wordt uitgevoerd is cruciaal. Er is ook al jarenlang ervaring met thuiszorg. In die zin zijn de cliëntenorganisaties een mogelijke bron van kennis. De cliëntenorganisaties worden in het proces ondergebracht in Wmo-adviesraden die in iedere gemeente worden geïnstalleerd.

Dat goed rekening moet worden gehouden met de belangorganisaties en dus met de belangen van de cliënten, blijkt wel uit de wetwijziging Wmo (14 april 2009) die als doel heeft om de positie van de cliënt nog verder te verstevigen. Binnen de Zeeuwse gemeenten

zijn de Wmo-adviesraden geïnstalleerd. Gelet op artikel 84 van de Gemeentewet en artikel 12 van de Wet maatschappelijke ondersteuning hebben gemeenten een Wmo-adviesraad. De gemeenten dienen de adviesraden, die verschillende disciplines vertegenwoordigen, bij de voorbereiding op het beleid inzake maatschappelijke ondersteuning te betrekken. Daarnaast ontstaat er ook nog wel eens een probleem omtrent de samenstelling en continuïteit van de cliëntenraden Wmo.

Rijk

Het Rijk heeft de (financiële) middelen om de realisatie van doelen mogelijk te maken en is feitelijk opdrachtgever.

Provincie

Een aantal taken op het gebied van zorg en welzijn zoals die in de Wmo zijn opgenomen, behoorde vóór 2007 tot het beleidsterrein van de provincie. Tussen provincie en gemeenten was al overleg, maar geen samenwerking. De positie ten opzichte van elkaar veranderde, doordat een aantal taken van de provincie verplicht overgeheveld werd naar de gemeenten. De politiek-bestuurlijke invloed van de provincie op het terrein van zorg en welzijn verdween. In Zeeland is ervoor gekozen om de provincie te blijven betrekken bij dit beleidsterrein. De gedeputeerde belast met deze portefeuille participeert in het netwerk. Een goede samenwerking tussen de gemeenten, die ten goede komt aan de cliënten, is de doelstelling die wordt nagestreefd door de provincie. Daar waar noodzakelijk ondersteunt zij financieel, bijvoorbeeld door middel van subsidie voor projecten, evaluaties of pilots. De positie van de provincie in het netwerk verschuift van realisatiemacht (met name tot 2007) naar meer belanghebbende, inbrenger van kennis. En voor een klein deel heeft de provincie realisatiemacht. Zij kan door middel van subsidies de samenwerking op onderdelen doen versnellen.

Actor	Belangrijke middelen	Mate van vervangbaarheid	Afhankelijkheid, laag, medium, hoog	Kritische actor ja/nee
Gemeenten	Legitimiteit/financiële middelen	Laag	Hoog	Ja
Vereniging van Zeeuwse Gemeenten	Legitimiteit/kennis	Laag	Hoog	Ja
Clientenorganisaties	Achterban vanuit de verschillende disciplines	Laag	Medium	Ja
Thuiszorgorganisaties	Kennis en expertise	Medium	Hoog	Ja
Rijk	Kaderstelling/wetgeving; financiën.	Laag	Hoog	Ja
Provincie	Financiële middelen	Medium	Medium	Nee

TABEL 9: AFHANKELIJKHEDEN IN HET WMO NETWERK Naast de middelen die de actoren ter

beschikking hebben, moeten wij ook kijken naar het belang hiervan voor het realiseren van de doelen. Dit bepaalt de mate van afhankelijkheid jegens elkaar.

Centraal bij de afhankelijkheid staat het Rijk. Door middel van wetgeving, kaderstelling en financiën bepaalt het Rijk op welke manier er door de gemeente uitvoering moet worden gegeven aan de taken in het kader van maatschappelijke ondersteuning. Deze middelen zijn niet vervangbaar en de afhankelijkheid is hoog, zowel ten aanzien van de overdracht van bevoegdheden die gemeenten nodig kunnen hebben voor hun taakuitvoering, als ook ten aanzien van de financiële middelen.

Gemeenten zijn afhankelijk van de, via de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten door het College voor Zorg en Welzijn, aan te leveren adviezen. Zeker in de eerste fase van het proces zijn ze afhankelijk van de daar gegenereerde kennis. De Vereniging van Zeeuwse Gemeenten heeft legitimiteit gebaseerd op haar positie: een belangenbehartiger van de Zeeuwse gemeenten en deze legitimiteit wordt meegegeven aan de adviezen van het College voor Zorg en Welzijn.

Door de overdracht van bevoegdheden van Rijk naar gemeenten ontstaat ook bij hen legitimiteit voor de uitvoering van de taken.

De thuiszorgorganisaties zijn afhankelijk van de gemeenten. De gemeenten bepalen uiteindelijk de tarieven voor de huishoudelijke hulp. Gemeenten zijn op hun beurt weer afhankelijk van de thuiszorgorganisaties, omdat deze de menskracht hebben om de huishoudelijke zorg te leveren.

Zoals al in 7.1.2 aangegeven, is de provincie niet cruciaal voor het uiteindelijk bereiken van doelen, maar zij draagt bij aan het tempo waarin deze gehaald kunnen worden.

7.1.3 ARENA'S

Het Wmo-debat dat begon met het gezamenlijk zoeken naar een oplossing voor de aanbesteding van de huishoudelijke hulp, vindt plaats in diverse arena's.

Arena	Actoren	Netwerk	Aard van de arena
College voor Zorg en Welzijn	Portefeuillehouders Zorg en Welzijn	Regionaal	Afstemming en adviserend
De gemeenteraad	Raadsleden	Lokaal	Bindende besluitvorming
Vereniging Zeeuwse Gemeenten	Vertegenwoordigers college's van b&w	Regionaal	Overleg

TABEL 10: ARENA'S IN HET WMO-NETWERK

De belangrijkste arena is zondermeer het College voor Zorg en Welzijn. Hier komen de centrale actoren, de gemeenten, bijeen en wordt gezamenlijk beleid ontwikkeld ten aanzien van de uitvoering van de Wmo. Daar waar het noodzakelijk is, komt het College voor Zorg en Welzijn extra in vergadering bijeen, bijvoorbeeld om het evaluatierapport van de

aanbesteding huishoudelijk zorg te bespreken. Ook binnen de vergaderingen van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten wordt het onderwerp aanbestedingsproces huishoudelijk zorg geagendeerd ter doorgeleiding aan de gemeenten. Het onderwerp Wmo komt, hetzij in relatie tot prestatieveld 6, hetzij met betrekking tot andere prestatievelden, regelmatig aan bod in de gemeenten.

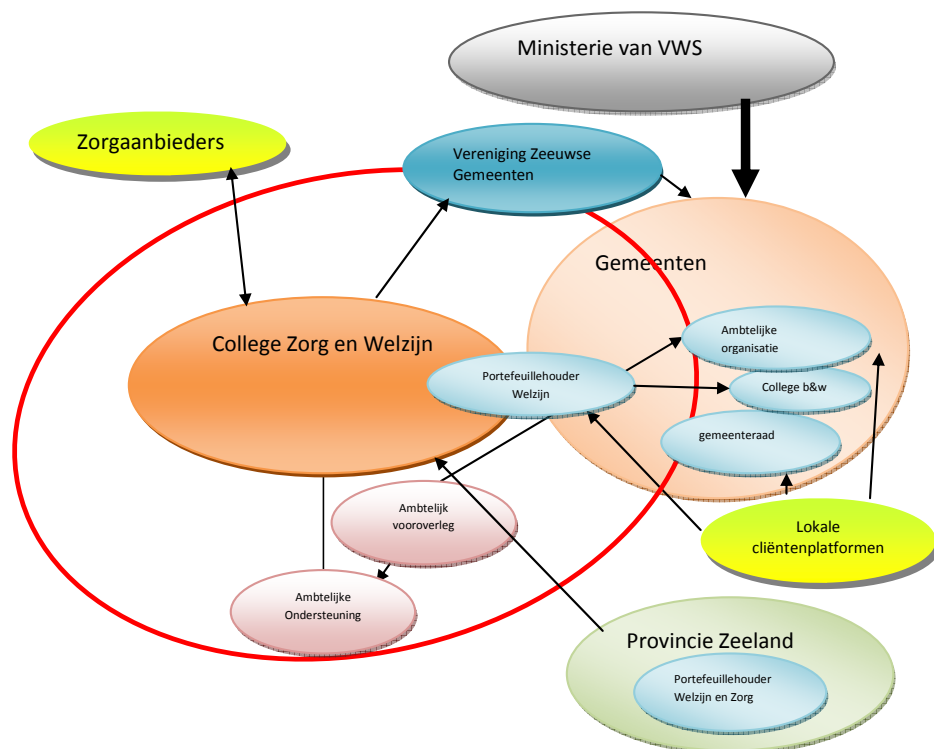
Binnen de gemeenten zijn er politieke en ambtelijke arena's waar de uitvoering van de Wmo strijd moet leveren met andere beleidsvelden. Voor zover de uitvoering kan plaatsvinden binnen het budget dat door het Rijk beschikbaar wordt gesteld, is er weinig tot geen strijd.

Ook de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten is een arena op zich, maar hier is het bestuur volgend aan de beleidslijnen die door de gemeenten worden uitgezet.

7.1.4 INTERACTIES IN HET WMO-NETWERK

De rode cirkel geeft de grenzen aan van de interacties tussen actoren ten aanzien van prestatieveld 6: de huishoudelijke zorg. De actoren die geheel of gedeeltelijk binnen deze cirkel zitten, zijn direct betrokken. Hierbuiten is er een netwerk met andere partijen. De pijldikte geeft de invloed van partijen op elkaar aan. De richting van de pijl geeft aan of er sprake is van wederkerige interactie of enkelvoudige interactie (directieven die worden opgelegd).

Wij zullen hieronder de interacties tussen centrale actoren uitwerken.



FIGUUR 4 INTERACTIES

7.1.4.1 INTERACTIE GEMEENTEN EN COLLEGE VOOR ZORG EN WELZIJN

7.1.4.1.1 Bestuurlijk

In de vergaderingen van het College voor Zorg en Welzijn komt het thema Wmo steeds terug op de agenda. Aan de hand van de besluitvorming binnen de gemeenten, komt de uitvoering bij het college en het ambtelijk apparaat. De interactie tussen het College voor Zorg en Welzijn met de gemeenten verloopt via officiële en officieuze lijnen.

Officieel worden adviezen door tussenkomst van het bestuur van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten aangeboden aan de gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders.

Officieus zorgen de wethouders die deelnemen aan het College voor Zorg en Welzijn dat zowel college als gemeenteraad (via raadscommissie) vroegtijdig worden betrokken bij de ontwikkelingen.

De Vereniging van Zeeuwse Gemeenten kan worden beschouwd als de opdrachtverstrekker van het College voor Zorg en Welzijn. De voorstellen van het College voor Zorg en Welzijn moeten formeel door de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten aan de gemeenten worden aangeboden.

7.1.4.1.2 Ambtelijk

Naast de portefeuillehouders van de gemeenten, zijn ook de ambtenaren Welzijn aanwezig bij de vergaderingen van het College voor Zorg en Welzijn. Een ambtelijke voorbereidingsgroep bestaande uit ambtenaren van de Zeeuwse gemeenten, bereidt de vergaderingen van het College voor Zorg en Welzijn voor. Onderwerpen die in het College voor Zorg en Welzijn worden besproken zijn derhalve vaak al ambtelijk afgestemd. Één van de leden van het college zei in het interview hierover:

“De adviezen die in het College voor Zorg en Welzijn worden ingebracht ten aanzien van diverse onderwerpen, worden ambtelijk met elkaar afgestemd. Daar sta ik achter. Maak gebruik van elkaars deskundigheid!”

7.1.4.2 INTERACTIE GEMEENTEN-RIJK

Het Rijk heeft met het vaststellen van de Wmo de kaders vastgesteld waarbinnen gemeenten zelf kunnen bepalen op welke wijze zij willen voorzien in huishoudelijke zorg. Gemeenten hebben hierin een hoge mate van beleidsvrijheid. De financiën voor de Wmo lopen via het Gemeentefonds. Niet alleen in het voortraject van de totstandkoming van de Wmo, maar ook na de inwerkingtreding is er interactie geweest via de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten en het College voor Zorg en Welzijn, tussen de gemeenten en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. In het voortraject ging het met name om de reacties van de gemeenten op het wetsvoorstel Wmo. Na de inwerkingtreding had de interactie met name betrekking op de financiële effecten van de invoering van de Wmo op de gemeenten. Verder zijn de gemeenten afhankelijk van directieven van het Rijk over de uitvoering en het beschikbaar stellen van financiële middelen.

7.1.4.3 INTERACTIE COLLEGE VOOR ZORG EN WELZIJN-ZORGAANBIEDERS

Er is geen directe interactie met de zorgaanbieders. Zij worden door de gemeenten en het College voor Zorg en Welzijn gezien als de particuliere partijen die in de gelegenheid worden gesteld om binnen de vast te stellen maximum tarieven in te schrijven op de aanbesteding. Er is marginale invloed van deze partijen in het proces. Bij de tweede aanbesteding kiest één van de grootste zorgaanbieders in Zeeland voor een confrontatie via de media. Het conflict dat ontstaat heeft geen invloed op de uitvoering van de Wmo (zie ook 7.2.3).

7.1.4.4 INTERACTIE GEMEENTEN-CLIËNTENORGANISATIES

Uitvoering van de Wmo is een politiek-bestuurlijk gevoelig onderwerp, hetgeen eisen stelt aan de interactie tussen de gemeenten en de cliëntenorganisaties. Deze interactie vindt plaats in cliëntenplatformen (Wmo-raden) die per gemeente zijn ingesteld. De verantwoordelijke wethouder overlegt met de cliëntenorganisaties. Deze interactie is van belang, omdat beleidsvoorstellen, hoe goed voorbereid ook, in een raadsvergadering alsnog een deuk oplopen als de publieke opinie, onder aanvoering van cliënten, zich ertegen keert. Raadsleden kunnen namelijk gevoelig zijn voor deze inspraak.

7.2 HET WMO BELEIDSPROCES

In 7.1 hebben wij de organisatiekant van het aanbestedingsproces huishoudelijke hulp onderzocht aan de hand van een analyse van de actoren, hun percepties en afhankelijkheden. In deze paragraaf gaan wij in op het beleidsproces en de resultaten die zijn bereikt.

7.2.1 DRIE RONDES IN HET BELEIDSPROCES

Ten aanzien van de Wmo zijn er in Zeeland drie rondes te onderscheiden. Elke ronde zullen wij afzetten tegen de elementen van het procesontwerp, zijnde openheid, kernwaarden, voortgang en inhoud.



7.2.2 RONDE 1. ONZEKERHEID

< 1 januari 2007
Toewerken naar de aanbesteding

Ronde 1 betreft de periode tot 1 januari 2007. Dit is een cruciale datum, omdat de Wet maatschappelijke ondersteuning toen in werking trad en gemeenten hierop voorbereid wilden zijn.

Tot dat moment houden de gemeenten zich alleen bezig met de uitvoering van de Welzijnswet, Wet voorzieningen gehandicapten en onderdelen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

Na 31 december 2006 moeten, naast de aanvragen die reeds in het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten bij de gemeenten worden ingediend, ook de aanvragen voor huishoudelijke hulp door de gemeenten worden verwerkt. Er vindt derhalve een verschuiving plaats van taken naar de gemeenten. In de gemeenten wordt de druk gevoeld om de

overgang van de cliënten die reeds een beroep deden op de AWBZ, zo geordend mogelijk te doen verlopen. Gemeenten maken zich ten aanzien van de overdracht van taken zorgen omtrent de financiering van deze taken. Dit leidt in 2005 tot een brief vanuit de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten aan het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Tweede Kamer waarin de bezorgdheid over de bezuinigingen die bij de invoering van de Wmo zullen plaatsvinden wordt geuit. De stelling is dat het niet mogelijk is om met de dan beschikbare budgetten de huishoudelijke zorg op niveau te houden. Hieronder een citaat uit deze brief:

“... Het zal duidelijk zijn dat het voor gemeenten, die hun budget ten behoeve van de huishoudelijke zorg met een dergelijke percentage zien dalen, onmogelijk is de dienstverlening op het huidige niveau voort te zetten. Wij achten dit onaanvaardbaar en verzoeken u dringend om gemeenten een startpositie ten aanzien van de Wmo te bieden die niet belast is met een verplichting tot inkrimping van de geboden huishoudelijk zorg in de eigen gemeente ...”

Met name in deze ronde zijn gemeenten druk bezig om te inventariseren wat de gevolgen zijn van de inwerkingtreding van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Gemeenten stellen startnotities op, waarin met name van de gemeenteraden kaderstellende uitspraken worden verwacht ten aanzien van de in de Wet maatschappelijke ondersteuning genoemde prestatievelen.

Het gebrek aan kennis bij de gemeenten leidt ertoe dat in september 2005 besloten wordt het College voor Zorg en Welzijn in te stellen. De werkwijze van het College voor Zorg en Welzijn is vastgelegd en vastgesteld in een regeling. Het college stelt een werkgroep in die de uitvoering van prestatievelid 6 moet gaan voorbereiden.

De werkgroep Inkoop huishoudelijke zorg Zeeland biedt in maart 2006 een notitie aan: “Inkoop huishoudelijk verzorging Zeeland”. Hierin stelt zij als uitgangspunt voor de verdere samenwerking:

- Gemeenten moeten overeenstemming hebben over de voorwaarden die in een overeenkomst (of in een bestek) met de (zorg)aanbieders worden vastgelegd, binnen de kaders van de Wmo.
- Daarnaast moeten gemeenten bereid zijn om een gezamenlijk budget vast te stellen.

Verder is het de bedoeling dat het College voor Zorg en Welzijn de gemeenten adviseert, maar ook zoekt naar afstemming van beleid met betrekking tot de Wmo. Het College voor Zorg en Welzijn bestaat uit de portefeuillehouders van de beleidsterreinen welzijn en volksgezondheid. De provincie Zeeland neemt ook deel aan het platform en heeft een adviserende en ondersteunende rol. Wat wij zien is dat de provincie een faciliterende strategie toepast, zoals wij hebben beschreven in paragraaf 5.3.4.

De Vereniging van Zeeuwse Gemeenten, die formeel de voorstellen aan de gemeentebesturen voorlegt, bestaat uit wethouders en burgemeesters. Deze zware bemensing kan, zoals wij in paragraaf 5.3.6.3 hebben uitgelegd, ertoe bijdragen dat de finale besluitvorming in de gemeenteraden positief uitvalt. De voorbereidingen van de vergaderingen van het College voor Zorg en Welzijn worden gedaan door een ambtelijke

werkgroep. In deze fase worden de voorstellen van het College voor Zorg en Welzijn omtrent de aanbesteding van de huishoudelijke hulp door de Zeeuwse gemeenteraden overgenomen. Daarnaast heeft het College voor Zorg en Welzijn de taak om ten aanzien van het project Advies en Steunpunt Huiselijk Geweld de voortgang te bewaken. De komst van de Wmo heeft in de perceptie van de betrokkenen zo'n impact op de tot dan gevolgde werkwijze ten aanzien van de zorg, dat zij het allemaal belangrijk vinden dat er een dergelijke platform wordt geïnstalleerd.

Op Walcheren wordt op onderdelen samengewerkt op het gebied van de Wmo. Voor de inkoop van huishoudelijke zorg is een model ontwikkeld, dat ook voor andere gemeenten interessant kan zijn. Het model gaat ervan uit dat gemeenten kwaliteitscriteria opstellen en een reële prijs per uur vaststellen voor de huishoudelijke zorg. Dit wordt kenbaar gemaakt aan de zorgaanbieders. Met de zorgaanbieders die met de voorwaarden akkoord gaan, kan dan een raamovereenkomst worden afgesloten.

Wethouder Melse geeft in het interview ten aanzien van die samenwerking in die periode aan:

“. . . maar als een uitdaging in het kader van heel die ‘problematiek’. Als we de handen ineen slaan, dan staan we sterker naar de zorgaanbieder. Niet in de zin van een bepaalde strijd aangaan, maar juist ook om duidelijk naar de klant te zijn....”

De strategie van samenwerking resulteert er uiteindelijk in, dat door de Zeeuwse gemeenten wordt gekozen voor een gezamenlijke aanbesteding van de 13 gemeenten voor het aanbieden van de huishoudelijke hulp zoals gesteld in prestatieveld 6. Hiertoe zijn verschillende inkoopmodellen aanwezig.

Het College voor Zorg en Welzijn geeft opdracht om een werkgroep inkoop huishoudelijk zorg te formeren. Het doel van deze werkgroep is te onderzoeken welke inkoopmodellen er zijn en met een aanbeveling te komen met betrekking tot de inkoopmodellen. Daarnaast moet de werkgroep onderzoeken of er voordelen zijn te behalen door regionale samenwerking ten aanzien van de inkoopprocedure van de huishoudelijke zorg. De achterliggende gedachte hiervan is, dat door samenwerking de lasten voor de individuele gemeenten, niet alleen op organisatorisch gebied, maar ook op administratief gebied, worden verminderd. Verder is het zo dat moet worden voorkomen dat het aanbod van de huishoudelijke verzorging tussen verschillende gemeenten uit elkaar groeit. De werkgroep biedt inhoudelijk een aantal keuzeopties waarover kan worden besloten. Er worden drie modellen gepresenteerd, zijnde de inkoop van diensten via openbare aanbestedingsprocedures, aanbesteden van een raamovereenkomst of het werken met vouchers. De criteria op basis waarvan de gemeenten een keuze maken zijn: de rol van de gemeente, de keuzemogelijkheid van de cliënt, prijseffecten, effecten voor de zorgaanbieders en de administratieve last.

Op 1 mei 2006 werden de aanbestedingdocumenten toegezonden naar de gemeenten. Als alle 13 gemeenten meedoen, worden er in het bestek drie gebieden onderscheiden, zijnde Walcheren (bestaande uit de gemeenten Middelburg, Vlissingen en Veere), Oosterschelderegio (bestaande uit de gemeente Kapelle, Borsele, Goes, Noord-Beveland, Reimerswaal, Tholen en Schouwen-Duiveland) en de regio Zeeuws-Vlaanderen (bestaande uit

de gemeenten Terneuzen, Sluis en Hulst). Als op deze manier kan worden aanbesteed dan is het efficiënt en kan de tijd die hiermee wordt uitgespaard worden besteed aan andere werkzaamheden ten behoeve van de Wmo.

In Zeeland werd ervoor gekozen om als basis voor de aanbesteding uit te gaan van een raamovereenkomst. Dit model geeft niet alleen de mogelijkheid aan alle zorgaanbieders om te participeren, maar ook nieuwe zorgaanbieders kunnen meedoen. Hierdoor hebben de cliënten een ruim aanbod van aanbieders.

Gemeenten sluiten met zorgaanbieders een raamovereenkomst en geven daarin het doel en de voorwaarden aan ten aanzien van de prijs en de te leveren diensten. Voordeel van dit model is dat cliënten de mogelijkheid blijven houden om bij hun huidige zorgaanbieder te blijven. Alle zorgaanbieders mogen meedoen, mits ze kunnen voldoen aan de kwaliteitseisen tegen de door de gemeenten voorgestelde prijs. Hoewel de zorgaanbieders geen rol hebben in de finale besluitvorming, is hun inbreng wel van invloed op het proces. Aangezien geen der partijen is uitgesloten van het proces, komt dit ten goede aan de openheid.

In het aanbestedingsproces zijn geen experts geconsulteerd. Dit heeft te maken met het feit dat er op dit terrein nog geen expertise is ontwikkeld. Wel wordt een beroep gedaan op een externe partij om de aanbestedingsprocedure uit te werken. Landelijk is men zeer nieuwsgierig naar hoe het Zeeuws Model eruit komt te zien. De expertise wordt in deze ronde juist gegenereerd.

Wethouder Melse:

“...Alle zorgaanbieders zijn belangrijk of ze nu groot zijn of klein, we moeten ze allemaal een kans geven...”

Dit model, dat later wordt bestempeld als het Zeeuws Model wordt landelijk bij veel gemeenten aan de gemeenteraden ter besluitvorming voorgelegd. De reden daarvan is dat het de cliënt vrijheid biedt ten aanzien van de keuze voor de zorgaanbieder. Daarnaast is het zo dat alle zorgaanbieders meekunnen doen, mits ze uiteraard voldoen aan de kwaliteitscriteria.

Met betrekking tot het procesmanagement merkt wethouder De Vries op:

“... Daarnaast is een goede regievoering van belang. De ambtelijke voorbereiding is in goede handen bij het College voor Zorg en Welzijn ...”

7.2.2.1 RESULTAAT EERSTE RONDE

Het resultaat van deze ronde (zie ook 6.3.1) is de duidelijke keus voor een gezamenlijke aanpak. De samenwerking leidde tot een succesvol afgerond aanbestedingstraject.

De samenwerking en daarmee het netwerk dat ontstond, werd gedefinieerd bij het instellen van het College voor Zorg en Welzijn.

7.2.3 RONDE 2. KENNIS EN ERVARING



Deze periode van 2007 tot januari 2009 kenmerkt zich als een tijd waarin door de betrokken actoren veel kennis en ervaring werd opgedaan ten aanzien van de uitvoering van de Wmo. Gemeenten hebben de consequenties beter in beeld en zorgaanbieders kunnen nu inschatten wat de gevolgen van de aanbesteding van de huishoudelijke hulp zijn.

Centraal in deze ronde staat de afloop van de contracten tussen gemeenten en zorgaanbieders per 31 december 2008. In deze ronde wordt een tweede proces van aanbesteding gestart.

In het eerste kwartaal van 2008 wordt de aanbesteding van de 'Hulp bij de Huishouding 2007-2008' geëvalueerd. De evaluatie wordt ambtelijk uitgevoerd, onder voorzitterschap van een onafhankelijk onderzoeker. Het evaluatierapport wordt op 31 januari 2008 in de vergadering van het College voor Zorg en Welzijn besproken. In het evaluatierapport wordt gesteld dat in het Zeeuws Model de aandacht vooral uitging naar de implementatie van het aanbestedingsmodel. De evaluatiegroep geeft aan dat er ook aandacht moet worden besteed aan het waarborgen van de beheersbaarheid van de kosten die samenhangen met de Wmo en dat de cultuurkloof die er is tussen gemeenten en zorgaanbieders moet worden gedicht. Eén van de aanbevelingen die in het evaluatierapport wordt genoemd, is om het Zeeuws Model ook voor de periode 2009-2010 te continueren. De vergadering van het College voor Zorg en Welzijn neemt deze aanbeveling over, waarbij wordt benadrukt dat de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid bij de gemeenten ligt. Één van de geïnterviewden geeft het als volgt weer:

"...De eerste ronde verliep wel goed. Het was een uitdaging voor elke gemeente om te zien hoe de Wmo gestalte moest worden gegeven. Komen we uit met het geld dat we hebben toebedeeld gekregen vanuit Den Haag? Dit was nog een hele zoektocht..."

Hoewel ook in deze ronde alle partijen zijn betrokken, laten in deze periode de zorgaanbieders meer van zich horen. Men vindt namelijk dat de vergoeding voor de Huishoudelijk Hulp 1 door de gemeenten veel te laag is ingesteld.

Tijdens de voorbereiding van de tweede aanbesteding van de inkoop van huishoudelijke hulp, besluiten de drie Zeeuws-Vlaamse gemeenten te kiezen voor een andere tariefopbouw dan de overige Zeeuwse gemeenten. In Zeeuws-Vlaanderen wil men een gemiddeld tarief hanteren, terwijl de rest van Zeeland blijft vasthouden aan twee tarieven, één voor de 'lichte' huishoudelijke hulp 1 en één voor de 'zware' huishoudelijke hulp 2.

Deze keus had feitelijk geen effecten op de gezamenlijke voorbereiding van het aanbestedingsproces. Een door ons geïnterviewde bestuurder uit Zeeuws-Vlaanderen geeft aan:

"...Na de eerste aanbesteding bleek als snel dat de prijzen te laag waren. Er werd door de Zeeuws-Vlaamse gemeenten al snel gezocht naar een oplossing. De gemeente Terneuzen kwam met het idee. Er zijn veel berekeningen op losgelaten, zodat een prijs werd bepaald die ook voor de gemeenten acceptabel was. Als de prijs te laag is kunnen de zorgaanbieders er

niets mee. De gemeenten kunnen dan ook geen zorg meer aanbieden. De prijs moet ook niet te hoog zijn, omdat dan de gemeenten in de problemen komen. In dat proces is veel Zeeuws-Vlaams overleg geweest en daar kwam de eenheidsprijs uit. In de rest van Zeeland spelen andere zaken. De relatie met de zorgaanbieders is anders. Zeeuws-Vlaanderen is een apart gebied, dus je moet het met elkaar oplossen....”

Andere geïnterviewden hebben hier een andere invalshoek.

“... In eerste instantie gingen we binnen het College voor Zorg en Welzijn uit van hetzelfde doel. Zeeuws-Vlaanderen ging een eigen koers varen en daarin een eenheidsprijs bepalen. Dit geeft wel helderheid. Echter als je de zaken naast elkaar zet, dan kom je bijna op hetzelfde uit. De vraag is moet je dat willen, als je afsprekt om gezamenlijk op te trekken als 13 gemeenten. Juist gelet op het landelijk bekende Zeeuws Model en dan toch als Zeeuws-Vlaanderen een apart aanbestedingstraject volgen. Wel deden ze volop mee in de voorbesprekingen. Er werden weleens stekelige vragen gesteld in het College voor Zorg en Welzijn. “Moeten we dit nu wel willen?”...”

De relatie tussen één grote zorgaanbieder en het College voor Zorg en Welzijn werd in deze ronde verstoord. De directeur van Zorgstroom, de zorgorganisatie die voornamelijk in Noord- en Midden-Zeeland werkzaam is, was van mening dat de geboden tarieven volstrekt onvoldoende waren. Om dit kenbaar te maken zoekt hij de confrontatie via de media. In een interview met de regionale krant zegt hij het volgende:

“ ..We schrijven wel in, maar het tarief had wel wat hoger gekund. We hebben allerlei berekeningen gemaakt en het kan net of het kan net niet. Als je niet het goede personeel hebt, dan tikt het toch wel erg door..”

Er was even dreiging dat deze grote zorgaanbieder niet zou inschrijven. Dit zou niet alleen grote gevolgen kunnen hebben voor de 1100 medewerkers, maar ook voor alle cliënten die al jaren (en veelal naar tevredenheid) gebruik maakten van de diensten.

Ook andere, veelal kleinere, zorgaanbieders laten weten dat de vergoedingen te laag zijn. Uiteindelijk schrijven ze toch allemaal in.

De door de gemeenten als succesvol ervaren uitvoering van prestatieveld 6, de Huishoudelijke Hulp, zorgt ervoor dat zij ook voor andere Wmo-prestatievelden in deze periode samenwerking zoeken. Ook hierbij speelt het College voor Zorg en Welzijn een centrale rol.

Kijk bijvoorbeeld bij prestatieveld 4 van de Wmo naar het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers. Dit is ook een gemeentelijke verantwoordelijkheid geworden. Bij mantelzorg gaat het om het bieden van zorg voor een langere periode door mensen uit de directe omgeving van de cliënt. Vrijwilligerswerk betreft het werk dat gedaan wordt door vrijwilligers op het gebied van sport, cultuur en welzijn. Taken die in het verleden door de provincie werden uitgevoerd, gaan nu over naar de gemeenten.

Wederom komt men in het College voor Zorg en Welzijn tot gezamenlijke afspraken over het proces. Men besloot om het jaar 2007 als overgangsjaar te benutten. In dat jaar kon dan een overdracht plaatsvinden van de ondersteuning van mantelzorg en vrijwillige thuiszorg naar de gemeenten. Hiervoor werd gezamenlijk een aantal beleidsuitgangspunten vastgesteld:

- De deskundigheid die reeds was opgebouwd diende zoveel mogelijk behouden te blijven.
- De continuïteit van de dienstverlening aan mantelzorgers en vrijwilligers moest worden gegarandeerd.
- Een gezamenlijke verantwoordelijkheid was nodig voor het voorkomen van frictiekosten.

In deze periode zien wij dat de samenwerking niet alleen betrekking heeft op de aanbesteding van de huishoudelijke zorg, maar ook op andere Wmo-terreinen. Dit is wat in paragraaf 5.2.3 aan de orde is geweest, namelijk het koppelen van onderwerpen kan leiden tot nieuwe mogelijkheden voor onderhandeling en uitwisseling, of het kan een strategie zijn om te ontkoppelen.

In de eerste ronde is er ten aanzien van het aanbestedingsmodel nog een keuze uit een drietal inkoopvarianten: inkoop van diensten, raamovereenkomst of werken met vouchers, waarbij de keuze uiteindelijk op de raamovereenkomst is gevallen. Dit is een van de voorwaarden zoals wij genoemd hebben in paragraaf 5.4.6.4, waarbij het proces verloopt van inhoudelijke variëteit naar selectie. In de tweede ronde wordt uitgegaan van de raamovereenkomst, mede op basis van het evaluatierapport.

7.2.3.1 RESULTATEN VAN DE TWEDE RONDE

Ook in deze ronde is er een concreet inhoudelijk resultaat: de tweede aanbesteding van de huishoudelijke hulp.

Er zijn ook procesresultaten. Ten eerste is dit wat wij kunnen noemen het gevecht tussen de grote zorgaanbieder en het College voor Zorg en Welzijn. Ondanks de poging hiertoe, leidt dit feitelijk niet tot een herziening van de relaties. De zorgaanbieder wordt niet tot de arena toegelaten.

Maar er is ook een ander procesresultaat. Gemeenten vinden elkaar via het College voor Zorg en Welzijn ook op andere Wmo-prestatievelden.

7.2.4 RONDE 3. ORGANISATIE

> januari 2009
Organisatie
rondom de
WMO

In de voorgaande rondes hebben wij gezien dat het proces om te komen tot de eerste aanbesteding in gezamenlijkheid met de 13 Zeeuwse gemeenten is verlopen. Het proces tot de tweede aanbesteding leidde tot een breuk in de samenwerking met betrekking tot het aanbestedingstraject.

In deze ronde zien wij dat op rijksniveau, door de wijziging van de Wmo in april 2009, wordt ingezet om de positie van de cliënt nog beter te waarborgen.

Het College voor Zorg en Welzijn wordt in deze ronde, die nog niet is afgerond, meer en meer een algemeen afstemmingsoverleg op het gebied van maatschappelijke zorg. Ook andere prestatievelden in de Wmo, zoals jeugdzorg, verslavingszorg en huiselijk geweld, worden op de agenda gezet. Zo is er prestatieveld 2. Dit heeft betrekking op de jeugdhulpverlening waaronder het (vroegtijdig) signaleren, het toeleiden naar hulp, licht pedagogische hulp en coördinatie van zorg, waaronder maatschappelijk werk, gezinscoaching en

opvoedondersteuning. Voor de uitvoering van dit taakveld wordt een Task Force Jeugd ingesteld met als opdracht te komen tot voorstellen om centra voor Jeugd en Gezin te realiseren. In deze taskforce werken provincie en gemeenten samen. Er worden verschillende pilots in Zeeland opgestart, waarvan de ervaringen worden gedeeld. Zo hoeft het wiel niet opnieuw te worden uitgevonden, wat een hoop werk bespaart.

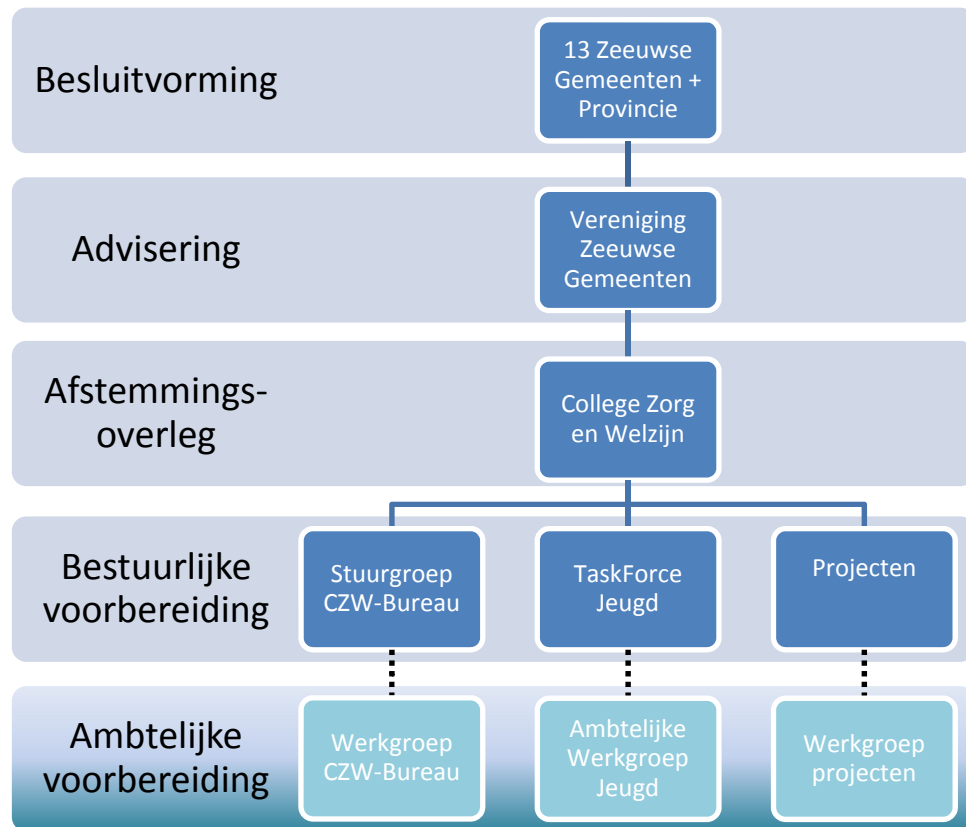
In april 2009 wordt de Wmo door de Tweede Kamer gewijzigd. De wetwijziging had als doelstelling de positie van de cliënt te verbeteren. De cliënt krijgt nu de keuze tussen het ontvangen van een voorziening in natura of een vergelijkbaar persoonsgebonden budget. Daarnaast is in de wetwijziging een bepaling opgenomen over de informatieplicht van gemeenten ten opzichte van de burger over de effecten van zijn keuze. Ook ten aanzien hiervan worden gezamenlijk voorbereidingen getroffen.

Het College voor Zorg en Welzijn neemt wederom initiatief om, via de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten, de Tweede Kamer over de effecten van de wetsherziening te informeren. Het college stelt in de brief dat algemeen moet worden aangenomen, dat de invoering van de wetwijziging tot onrust gaat leiden onder de cliënten met huishoudelijke hulp. De wetwijziging leidt namelijk tot een andere positie van de zogenaamde alfahulp (die niet via zorgaanbieders wordt aangeboden). Dit kan worden voorkomen door het treffen van een overgangsregeling voor de huidige koppeling tussen de cliënt en de alfahulp. Beiden zouden in de gelegenheid gesteld moeten worden om hun huidige werkwijze voort te zetten.

De brief wordt mede ondersteund door de provincie Zeeland. Het verzoek om een overgangsregeling is juist in Zeeland van belang, zo stelt het College voor Zorg en Welzijn, in verband met de afbouw van de bestaande organisaties. Dit betreft een strategische onzekerheid zoals wij dat reeds in paragraaf 4.2 hebben aangegeven. Aangezien niet helder is of, en in hoeverre, het Rijk tot een overgangsregeling bereid is, wordt het lastig voor gemeenten om de effecten van hun besluitvorming helder in beeld te brengen.

7.2.4.1 RESULTAAT VAN DE DERDE RONDE

Op dit moment worden de contouren van de organisatie rondom samenwerking op het gebied van de Wmo vastgelegd. Dit is een institutioneel resultaat. Het College voor Zorg en Welzijn blijft beperkt in formele bevoegdheden. De beleidsverantwoordelijkheid en de uitvoering van de Wmo blijven bij de gemeenten. Vanwege de samenstelling en de wijze van functioneren van het college, worden echter steeds meer welzijns- en maatschappelijke taken afgestemd.



Figuur 5: Schema netwerk Wmo

Daarnaast wordt in deze ronde uitvoering gegeven aan hetgeen is besloten over het aanbestedingsmodel. Als procesresultaat is de samenwerking uiteindelijk geïntensiveerd en als institutioneel resultaat zijn de (structurele) relaties in Zeeland op het gebied van zorg en welzijn vastgelegd.

7.3 STRATEGIE EN VERTROUWEN IN HET WMO-NETWERK

Binnen een samenwerking zullen actoren een bepaalde strategie toepassen om hun individuele doelen te bereiken (zie ook 5.5.4). De te volgen strategie is ook gebaseerd op onderling vertrouwen. Wij zullen nagaan hoe dit in het proces van de Wmo terugkomt.

Een citaat uit één van de interviews:

“...Je hebt als gemeenten een inspanningsverplichting om het eens te worden. De basis daarin is dat je op elkaar vertrouwt. In Zeeland is de toon gezet met de Wmo. 45 procent van de Nederlandse gemeenten hanteert inmiddels ons aanbestedingsmodel. Zeeland kenmerkt zich door een situatie waar je met veel actoren samen moet doen: zorgaanbieders, jeugdzorg, maatschappelijk werk, stichtingen welzijn. Voor hen is onze afstemming ook prettig, anders zouden ze met 13 gemeenten afzonderlijk moeten onderhandelen...”

7.3.1 STRATEGIE

Vanaf het eerste moment, ingegeven door de onzekerheid over de effecten van de invoering van de Wmo, is de strategie van de gemeenten gericht op onderlinge samenwerking.

Ook de provincie sluit zich aan en heeft een faciliterende strategie in het netwerk. Zij draagt bij aan instandhouding en uitbreiding van de samenwerking.

Zorgaanbieders worden echter buiten het netwerk gehouden en in die zin zien wij een solostrategie van de regionale overheden. Zij bepalen wat moet is. Ook de betrokkenheid van cliëntenorganisaties is, zoals blijkt uit interviews en verslagen, in het begin van het proces marginaal. Er wordt door de gemeenten, op instigatie van het College voor Zorg en Welzijn, bepaald wat goed is. Pas later in het proces worden cliëntenorganisatie meer betrokken in het proces en richt de strategie zich op samenwerking.

Vanuit de samenwerking wordt ten opzichte van het Rijk gekozen voor een conflictstrategie. Door de Vaste Kamercommissie te benaderen, wordt getracht het door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ingezette beleid te beïnvloeden.

7.3.2 VERTROUWEN

Wij constateren dat de samenwerkingspartners in het College voor Zorg en Welzijn een grote mate van vertrouwen in elkaar hebben. Debatten worden open gevoerd. Men is afhankelijk van elkaar op het gebied van kennis en ervaring.

Het onderlinge vertrouwen komt onder druk in de tweede ronde als de Zeeuws-Vlaamse gemeenten een eigen tarief gingen hanteren. Deze move was niet geheel onverwacht. Ook bij de eerste ronde is door Zeeuws-Vlaanderen schoorvoetend akkoord gegaan met twee tarieven. Hun keuze heeft te maken met het beperkte zorgaanbod in dit gebied en het belang om dit te behouden. Hier is sprake van enig opportunisme, wat echter geen inbreuk pleegt op de structuur van het netwerk of het beleidsproces.

Uit interviews en documentenonderzoek is gebleken dat het vertrouwen in de Zeeuwse netwerkpartners aanwezig is.

“.. het College voor Zorg en Welzijn bereidt de adviezen voor , deze worden ambtelijk voorbesproken en afgestemd en er wordt gebruik gemaakt van elkaars deskundigheid. Daar sta ik achter. Er is vertrouwen in elkaar en we weten elkaar te vinden in Zeeland...”

Het conflict tussen het College voor Zorg en Welzijn en Zorgstroom bij de tweede aanbestedingsronde heeft het wederzijdse vertrouwen geschaad. Gezien de positie van de zorgaanbieders in het netwerk, heeft dit geen invloed. Er zullen echter mogelijk wel aanpassingen nodig zijn bij de voorbereiding van een nieuwe aanbestedingsronde, zoals door de voorzitter van het college in het interview werd aangegeven.

7.4 PROCESREGELS

Als wij de ‘voorwaarden voor een succesvol proces’ uit de tabel zoals wij die in 6.3.3 hebben samengesteld, toepassen op de case van de Wmo en per ronde kijken naar de diverse onderdelen, dan zien wij het volgende:

		Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3
Openheid	Zijn alle partijen betrokken?	Ja	Ja	Ja
	Zijn er inhoudelijke keuzes vooraf gemaakt of alleen procesafspraken om tot inhoudelijke keuzes te komen?	Procesafspraken	Procesafspraken	Procesafspraken
	Was het procesontwerp en het procesmanagement transparant	Ja	Ja	Ja
	Worden de kernwaarden van actoren beschermd?	Ja	Ja	Ja
Kernwaarden	Is er vooraf commitment aan het resultaat vereist of alleen aan het proces?	Commitment aan het proces	Commitment aan het proces	Commitment aan het proces
	Kon commitment aan deelbesluiten worden uitgesteld?	Nee	Nee	Nee
	Zijn er exitregels?	Nee	Nee	Nee
	Is er vooruitzicht op winst?	Ja	Ja	Ja
Voortgang	Waren er 'quick wins'?	Nee	Nee	Nee
	Was er een zware bemensing?	Ja, bestuurders	Ja	Ja
	Waren conflicten diep in het proces weggezet?	Niet van toepassing	Nee	Niet van toepassing
	Is er sprake van command en control?	Nee	Nee	Nee
	Op welke wijze waren experts en belanghebbenden betrokken?	Ten behoeve van het opstellen van het bestek; raadpleging van belanghebbenden	Ten behoeve van de aanbestedingsprocedure	Via inspraak of projecten
Inhoud	Verliep het proces van inhoudelijke variëteit naar selectie?	Ja	Ja	Ja

TABEL 11: RANDVOORWAARDEN VOOR EEN SUCCESVOL PROCES IN DE WMO

7.4.1 OPENHEID

Alle actoren die een formele positie innemen, zijn in het netwerk zowel bestuurlijk als ambtelijk in ruime mate vertegenwoordigd.

Met de uitbreiding van de taken wordt het netwerk ook steeds meer toegankelijk voor andere partijen. Het gaat dan om andere portefeuillehouders, bijvoorbeeld van het beleidsterrein onderwijs, vertegenwoordigers van SCOOP (een Zeeuwse organisatie die op sociaal en cultureel gebied kennis vergaart en ontwikkelt voor Zeeland), maar ook van MEE-Zeeland, een organisatie voor mensen met een geestelijke of lichamelijke handicap (ouders en verzorgers komen regelmatig voor overleg in het College voor Zorg en Welzijn).

Inhoudelijke keuzes worden niet gemaakt door het College voor Zorg en Welzijn. De finale keuzes worden gemaakt door de gemeenteraden. Het college beperkt zich tot procesafspraken.

Door ervoor te kiezen om te werken vanuit bestaande structuren als de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten en het portefeuillehoudersoverleg, was er vanaf het begin zowel structuur in het proces, alsook in de wijze waarop het proces zou worden gemanaged.

7.4.2 KERNWAARDEN

Door niet te treden in de wettelijk vastgelegde bevoegdhedenstructuur (besluitvorming bij de gemeenteraden houden en uitvoering bij de gemeentelijke organisaties) stellen wij vast dat de kernwaarden maximaal worden gewaarborgd.

Deelnemen aan het College voor Zorg en Welzijn is niet verplicht. Maar de afhankelijkheid die partijen onderling hebben, maakt het uitreden niet eenvoudig.

7.4.3 VOORTGANG

Bij aanvang van de samenwerking was de winstverwachting dat prestatieveld 6 vóór 1 januari 2007 geregeld zou zijn.

Er zijn geen 'quick wins' te definiëren.

De ambtelijke voorbereiding sorteert zodanig voor, dat conflicten feitelijk niet voorkomen. Mochten er conflicten ontstaan, dan worden deze in bilateraal overleg tussen de voorzitter en de betrokken wethouder(s) uitgesproken.

Er is geen sprake van 'command en control'. Hieraan is geen behoefte.

7.4.4 INHOUD

Er is in het begin een selectie gemaakt van keuzes. Gemeenten gingen de taken niet zelf uitvoeren. Ook bij de nieuwe taken is er steeds een inhoudelijk variëteit, die uiteindelijk leidt tot een selectie van wat wel en niet door het College voor Zorg en Welzijn wordt opgepakt.

Ook worden steeds vaker experts betrokken bij de verschillende thema's.

7.4.5 PROCESMANAGEMENT

Het beleidsproces wordt ondersteund vanuit een bestaand samenwerkingsverband dat taken op het gebied van zorg uitvoert voor de gemeenten in de Oosterschelderegio. Bewust wordt niet gekozen om een nieuwe organisatie op te tuigen. Het bureau faciliteert het proces rondom het College voor Zorg en Welzijn en is niet betrokken bij inhoudelijke aspecten. Inhoudelijke aspecten behoren tot het domein van de betrokken ambtenaren van de gemeenten.

8 REGIONALISEREN VAN BRANDWEERZORG

De tweede case die wij behandelen, is er één van verplichte samenwerking. Brandweezorg moet op basis van het huidige rijksbeleid een regionale verantwoordelijkheid worden. Nu rust deze verantwoordelijkheid nog bij individuele colleges van burgemeester en wethouders. In Zeeland werd de samenwerking al eerder onderkend. Het realiseren van één brandweerorganisatie blijft echter, ondanks bestuurlijke besluitvorming en de nu wettelijke verplichting, een heikel punt.

8.1 ORGANISATIE VAN DE SAMENWERKING BRANDWEERZORG

De samenwerking op het gebied van brandweezorg speelt zich af in een geïnstitutionaliseerde omgeving. Op basis van wetgeving (Brandweerwet 1985) ligt de verantwoordelijkheid voor brandweezorg bij de colleges van burgemeester en wethouders. De gemeenteraden bepalen het beleid. De wet verplicht de gemeenten tot het aangaan van een gemeenschappelijke regeling: een regionale brandweer. De regionale brandweer wordt gefinancierd door een doeluitkering van het Rijk (Bijzondere doeluitkering uitvoeringen rampenbestrijding –Bdur-) ten behoeve van de voorbereiding op rampen en crises, alsmede door een bijdrage van de gemeenten voor de bovenlokale brandweertaken. De bestuurlijke leiding van de gemeenschappelijke regeling bestaat uit een algemeen bestuur (beleidsbepaling) en een dagelijks bestuur (beleidsvoorbereiding en –uitvoering). De gemeenschappelijke regeling kent besluitvorming bij gekwantificeerde meerderheid, waarbij een lid van het Algemeen Bestuur één stem per 5000 inwoners heeft. De gemeentelijke bijdrage is gebaseerd op een bedrag per inwoner. De regionale brandweer is een autonome organisatie die niet gekoppeld is aan een gemeente (dit in tegenstelling tot andere gebieden in Nederland waar de regionale brandweer een taak is van het brandweerkorps van de grootste gemeente).

Binnen dit speelveld en binnen deze context moet de regionalisering van de brandweezorg, het overdragen van de lokale verantwoordelijkheid en organisatie aan de regio, plaatsvinden.

8.1.1 PROBLEEM- EN OPLOSSINGPERCEPTIE EN URGENTIE

Rond de millenniumwisseling werd door het bestuur van de regionale brandweer geconstateerd, dat de brandweezorg in Zeeland niet voldeed aan het gewenste maatschappelijke niveau van veiligheid zoals dat er toen was. Vanaf dat moment is er beleid ingezet om deze situatie te wijzigen. Dit beleid moet, vanuit de positie die een gemeenschappelijke regeling in het algemeen en een regionale brandweer/veiligheidsregio in het bijzonder heeft, vorm gegeven worden in samenwerking met anderen. Er was al sprake van samenwerking en de voorliggende discussie was er één van uitbreiding van samenwerkingstaken. Naast het bestuur van de gemeenschappelijke regeling, is een aantal partijen vanuit hun eigenstandige (wettelijke) verantwoordelijkheid hierbij betrokken. Wij zien hen als kritische actoren. Deze actoren hebben hun eigen perceptie ten aanzien van urgentie, probleem en oplossingen. Wij beperken ons bij het onderzoek tot de kritische actoren in dit proces.

Perceptie/Dimensie t.a.v.		
Algemeen Bestuur Regionale Brandweer/ Veiligheidsregio Zeeland	Urgentie	Hoog
	Aard probleem	Vorming hulpverleningsorganisatie en één brandweerorganisatie
	Oplossingen	Nieuwe gemeenschappelijke regeling
Gemeenten	Urgentie	Laag
	Aard probleem	Er moet worden geïnvesteerd in de lokale Brandweezorg
	Oplossingen	Regionaliseer om kosten te beheersen
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Urgentie	Hoog
	Aard probleem	Schaalgrootte van de brandweer
	Oplossingen	Regionalisering
Brandweercommandanten	Urgentie	Hoog
	Aard probleem	Schaalgrootte brandweerorganisatie
	Oplossingen	Regionalisering

TABEL 12: PERCEPTIES TEN AANZIEN VAN PROBLEEM, OPLOSSINGEN EN URGENTIE

8.1.1.1 PROBLEEMPERCEPTIES

De probleemstelling die het bestuur van de Regionale Brandweer Zeeland medio 2001 had geformuleerd, was gebaseerd op de volgende twee onderliggende problemen:

- De organisatie van de regionale brandweer kon haar taken niet langer uitvoeren.
- Vanuit de rampen in Enschede en Volendam moest een verbeteringsplan worden gemaakt met betrekking tot zowel de lokale als regionale taken op het gebied van pro-actie, preventie en preparatie (PPP-taken).

Samenwerking van hulpdiensten was later ook het doel van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007, Kamerstukken 2003–2004, 29 668, nr. 1). Uitgangspunt van het kabinet was dat er in Nederland 25 veiligheidsregio's kwamen. In deze veiligheidsregio's kwam de verantwoordelijkheid te liggen voor brandweezorg en GHOR. Doordat de gebieden gelijk werden aan de politieregio-indeling in Nederland, zou samenwerking met de politie gemakkelijker kunnen plaatsvinden. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties had in het Kabinetsstandpunt 2004 aangegeven, dat een verdere regionalisering van de brandweer een basisniveau was, waar de veiligheidsregio's aan moesten voldoen. Het beheer van de diverse veiligheidsdiensten werd meer op regionaal niveau georganiseerd. Dit moest in 2006 geregeld zijn. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelde 2005 negen basisniveaus vast waaraan veiligheidsregio's moesten voldoen. Het bestuur besloot het door de minister vastgestelde basisniveau 1, ten aanzien van Brandweezorg, mee te nemen in de ontwikkeling van de Zeeuwse brandweerorganisatie.

1. Verdere regionalisering van de brandweer

De brandweer is van oudsher een gemeentelijke organisatie, maar wil en gaat zich steeds meer op regionale leest schoeien zonder daarbij af te doen aan lokale verantwoordelijkheden en behoeften. De regionalisering van de brandweer vind ik cruciaal voor de ontwikkeling en inrichting van de veiligheidsregio en van de professionalisering en positionering van de brandweer. Het discussiepunt waar het bij de regionalisering voornamelijk om draait, is 'welk brandweerpersoneel in regionale dienst moet komen om kwalitatief betere brandweezorg te kunnen bieden, om meer slagkracht te kunnen genereren en om een meer volwaardige partner te zijn in de veiligheidsregio'. Er zijn bestuurders, managers en professionals die verder zouden willen gaan dan in het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio staat geschreven. Uit de onlangs opgemaakte tussenbalans, waarin de stand van zaken betreffende de ontwikkeling van de veiligheidsregio is onderzocht, blijkt dat zeven regio's naar volledige regionalisering van de brandweer toewerken. Dat juich ik toe. Echter, nog niet elke regio is toe aan volledige regionalisering, en het maken van de knip tussen regionaal en lokaal personeel blijkt geen gemakkelijke opgave te zijn. De discussie over het minimumniveau bevindt zich in een afrondende fase en houdt rekening met de neergezette lijn in het kabinetsstandpunt. Ik verwacht dat de besluitvorming op dit punt eind van dit jaar is afgerond. Zo spoedig mogelijk daarna wordt u hierover geïnformeerd en wordt tevens aangegeven wat zich voor regionaal maatwerk leent. In ieder geval kunt u verwachten dat helder wordt aangegeven welke medewerkers van de brandweer in ieder geval in regionale dienst moeten treden. Van het regionaal veiligheidsbestuur verwacht ik uiterlijk 1 juli 2006 een document waarin het verklaart dat het afgesproken brandweerpersoneel in regionale dienst is. Wanneer u deze datum niet gaat halen, ontvang ik van u voor 1 maart 2006 een bestuurlijk vastgesteld plan van aanpak waarin u aangeeft waarom u 1 juli 2006 niet haalt, wanneer u de verklaring wel gereed kunt hebben en welke stappen u daarvoor gaat nemen. Hierover wil ik dan met u concrete afspraken maken die u helpen bij het realiseren van dit basisniveau.

Uit brief minister BZK d.d. 21 november 2005 nr. 2005-0000246283

Het Algemeen Bestuur van de Regionale Brandweer Zeeland had vóór 2006 als prioriteit de vorming van de hulpverleningsorganisatie Zeeland. Vanaf 2006 ligt de prioriteit bij de opbouw van de Veiligheidsregio Zeeland, waarbij regionalisering van de brandweer niet wordt uitgesloten. Bij de burgemeesters speelt met name het kwaliteitsniveau van de brandweezorg een belangrijke rol. Bij sommigen leeft echter de vraag voor welk probleem regionalisering een oplossing was. Zij vinden hun brandweezorg nu voldoende geregeld. Dit zegt niet alleen iets over de verschillende beelden bij het probleem (of mogelijk hadden sommige gemeenten niet het idee dat zij een probleem hadden), maar ook over de oplossing.

Voor de gemeenteraden is de brandweezorg een lastig onderwerp. Een brandweer moet er zijn, maar hopelijk is een brandweer minimaal nodig. De kans dat de brandweer moet worden ingezet wordt geminimaliseerd door brandpreventievoorschriften op tal van terreinen. Maar als de brandweer nodig is, dan moet die snel en adequaat kunnen reageren. Dit alles kost veel geld en mede om de kosten beheersbaar te houden, bestaat de organisatie al jaren hoofdzakelijk uit vrijwilligers. Deze vrijwilligers maken onderdeel uit van de lokale gemeenschap, worden door die gemeenschap gerespecteerd om hun werk en het ligt hierdoor politiek gevoelig om de positie van die vrijwilligers op welke wijze dan ook aan te tasten. Ook is bij gemeenteraden niet het gevoel aanwezig dat de brandweer kwantitatief en kwalitatief onvoldoende scoort. Dit wordt mogelijk mede veroorzaakt door het beeld dat ieder brandweeroptreden feitelijk succesvol is: de brand gaat uit en grotere schade wordt vaak voorkomen. De gemeenteraad heeft geen beeld bij het professionele gevoel dat binnen de brandweerorganisaties zelf en de burgemeester als direct betrokken bestuurder leeft, dat

het beter kan en moet. Regionalisering om de kwaliteit en kwantiteit op peil te houden, is een argument dat zeker bij de start van het initiatief maar marginaal aanwezig was. Voortschrijdend inzicht heeft bij een aantal gemeenteraden, veelal in de context van het beeld dat samenwerken per definitie moet leiden tot minder kosten, de probleemperceptie scherper neergezet.

De brandweercommandanten zijn van mening dat de schaalgrootte van de gemeentelijke brandweer niet aansluit bij de schaal die nodig is om een toereikend niveau van brandweezorg te behalen.

8.1.1.2 OPLOSSINGEN

Bij de start van de samenwerking om te komen tot één brandweer in Zeeland, werd als oplossing de realisatie van één hulpverleningsorganisatie gezien. De uitkomst van het proces was duidelijk: een nieuwe of gewijzigde gemeenschappelijke regeling die beschreef hoe de organisatie eruit zou zien, welke bevoegdheden waar kwamen te liggen, welke positie de verschillende actoren hadden en hoe de democratische legitimiteit van deze organisatie geregeld was.

Om het probleem van de schaalgrootte van de brandweer in Zeeland adequaat aan te pakken, hebben de actoren geen eenduidige oplossingen. De oplossingen variëren van regionalisering tot het meer aandacht besteden aan de lokale brandweezorg. Een oplossing zou zijn geweest om regionalisering van de brandweer bij wet te regelen. In het Regeerakkoord 2007 is opgenomen om dit juist niet te doen. Zoals al aangegeven is de oplossing van regionalisering niet een oplossing van allen. Sommige gemeenten willen niet verder gaan dan intensief samenwerken.

8.1.1.3 URGENTIE

Bij het inzichtelijk maken van initiële percepties van actoren, met uitzondering van de gemeenteraden, komt naar voren dat de urgentie als hoog werd gekwalificeerd. Het knelpunt dat hiermee ontstaat, is dat de partij die het middel (formele bevoegdheid) heeft om tot regionalisering te besluiten, de gemeenteraad, niet dezelfde prioriteit toekent aan regionalisering als de andere actoren.

8.1.2 ACTOREN EN AFHANKELIJKHEDEN

Vóór 2006 was er al sprake van een samenwerkingsverband tussen diverse partijen, namelijk de Regionale Brandweer Zeeland. Deze samenwerking vindt een institutionele basis in wetgeving, zijnde de Brandweerwet 1985 en de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deelname is verplicht. De taakstelling is gericht op bovenlokale aspecten van fysieke veiligheid.

Het bestuur van de Veiligheidsregio Zeeland (en vóór 2006 het bestuur van de Regionale Brandweer Zeeland) is de initiërende actor voor het proces van regionalisering. Dit bestuur heeft immers besloten tot regionalisering van de brandweezorg. De leden van het Algemeen Bestuur zien wij als representanten van de gemeenten en niet als afzonderlijke actoren in het netwerk. Verondersteld wordt dat de burgemeester het standpunt van de gemeente in het bestuur vertegenwoordigt en een democratisch genomen besluit van het Algemeen Bestuur uitdraagt naar zijn gemeente. Dit veronderstelt dat het bestuur een homogene eenheid is. Dit is echter niet zo. Het bestuur bestond vóór 2006 uit twee leden per gemeente (burgemeester en raadslid/wethouder). Na de realisatie van de Veiligheidsregio Zeeland in 2006, werden dit alleen de burgemeesters. Binnen het bestuur is sprake van een democratisch proces, de

meerderheid beslist. Deze meerderheid wordt gevormd op basis van stemverhoudingen naar rato van inwoneraantallen per gemeente.

In onderstaande tabel staat de afhankelijkheid van de actoren ten opzichte van elkaar.

Actor	Bronafhankelijkheid	Hindermacht	Realisatiemacht	Belanghebbenden	Inzichtsverrijking
Algemeen Bestuur Regionale Brandweer later Veiligheidsregio			•		
Gemeenten	•	•	•		
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	•		•		
Brandweercommandanten		•		•	•

TABEL 13: ACTOREN IN HET NETWERK VAN DE REGIONALISERING

Algemeen Bestuur Veiligheidsregio Zeeland

Het bestuur van destijds de Regionale Brandweer Zeeland en nu van de veiligheidsregio is de initiërende actor in het beleidsproces geweest. Het bestuur van de Veiligheidsregio Zeeland is niet homogeen. Het is een uit vertegenwoordigers van individuele partijen samengestelde groep die bij meerderheid beslist. Binnen de groep zijn geen uitschieters in die zin dat er gemeenten zijn die substantieel meer inbreng hebben (financieel of anderszins) dan anderen. Dit is ook gelijk aan het beeld van Zeeland. De gemeentegrootte is ongeveer gelijk en er is niet één sterke partij in het netwerk. Het is ook mede dit gegeven dat besluitvormingsprocessen binnen de Veiligheidsregio Zeeland kenmerken hebben van complexe besluitvorming. Ondanks dat deze vaak niet als zodanig wordt erkend, is er op vele beleidsterreinen sprake van afhankelijkheid. Het proces van regionalisering is hierdoor verbonden aan andere dossiers, waarin al dan niet wordt samengewerkt.

De formele besluitvorming vindt plaats in het Algemeen Bestuur. De burgemeesters die deel uitmaken van het Algemeen Bestuur hebben hindermacht. In de vergadering van het Algemeen Bestuur kunnen zij voor of tegen het voorstel om tot regionalisering over te gaan stemmen. Zij doen dit in formele zin zonder last of ruggespraak, maar veelal zullen zij zich laten leiden door de gevoelens die binnen de gemeente leven ten aanzien van de Veiligheidsregio Zeeland (en voorheen Regionale Brandweer Zeeland). De burgemeester van Hulst geeft in het interview aan:

“...Ook het veiligheidskwartet (veiligheidsoverleg binnen de gemeente Hulst), intern dus, is belangrijk. Hierin moeten onderwerpen intern worden afgestemd, bijvoorbeeld tussen brandweercommandant en burgemeester....”

De gemeenten

Het is, vanuit de positie van de burgemeester gezien, niet alleen in het bestuur van de Veiligheidsregio Zeeland waar hij of zij moet strijden. Ook binnen de gemeente moet er strijd worden geleverd om brandweertzorg op de politiek-bestuurlijke agenda te krijgen (en te

houden). Tussen diverse beleidsterreinen is er strijd om middelen. Het is hierbij de vraag of fysieke veiligheid hoog op de agenda staat en hoe de verhouding is tussen burgemeester met college en raad en of een burgemeester nog andere politieke portefeuilles heeft etc. Per gemeente is dit verschillend, maar in algemene zin kan worden gesteld dat er een lage politieke prioriteit aan brandweezorg wordt gegeven. Zeker in relatie tot regionale brandweezorg speelt hierbij de hybridefinanciering van de Veiligheidsregio Zeeland, waarbij een belangrijk deel van de kosten wordt betaald door het Rijk en het andere deel vanuit de gemeenten wordt gefinancierd op basis van een bedrag per inwoner, een belangrijke rol. Een tweede aspect is dat de brandweer het gevoelsmatig bij burgers en gemeentebestuurders goed doet. Immers er wordt hulp geboden of de brand wordt uitgemaakt. Het is pas de laatste jaren dat, op basis van enkele incidenten (onder andere de brand in een cellencomplex op Schiphol en een duikongeval in Terneuzen), vanuit de professionele hoek de vraag wordt gesteld hoe het beter kan. Beeldvorming, zeker vanuit het perspectief dat 80% van de brandweerorganisatie uit vrijwilligers bestaat, is dat de brandweer het goed doet.

Het is de vraag hoe middelen verdeeld moeten worden tussen diverse beleidsterreinen binnen een gemeente, maar specifiek is de vraag of het geld dat voor fysieke veiligheid beschikbaar is ten gunste wordt gebracht van lokale brandweezorg of van de regionale brandweezorg. Gemeenteraden vragen zich, zo blijkt uit opmerkingen in bestuursvergaderingen, regelmatig af wat de toegevoegde waarde is van een geregionaliseerde brandweezorg.

De tendens binnen de gemeente om brandweezorg als een lokaal probleem te definiëren, zorgt ervoor dat bij iedere gemeente het idee leeft dat zij onafhankelijk van anderen de oplossing kan vinden. De praktijk is echter al een andere. De brandweer werkt met operationele grenzen, waarbij de burger zo snel mogelijk die hulp krijgt geboden die nodig is. Oftewel de brandweerpost die het dichtst in de buurt is, zorgt voor de burger. Hierbij worden gemeentegrenzen genegeerd. Toch blijft er een lokaal gevoel dat de brandweer van de gemeente is. Ook in relatie tot de operationele leiding bij incidenten, is in Zeeland als sinds 2003 sprake van één regionale organisatie met officieren van dienst en andere leidinggevendenden. Het ontbreken van het besef dat de brandweezorg alleen gezamenlijk op een voor de burger acceptabel en voor de politiek financieel verantwoord niveau kan blijven.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een belangrijke rol in het proces om tot regionalisering over te gaan, door het al dan niet beschikbaar stellen van financiële middelen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voert het rijksbeleid uit ten aanzien van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Tot 2006 is de brandweer hierbij de spil van de hulpverleningsorganisatie. Op basis van evaluaties van ondermeer de vuurwerkkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam, is er een kwaliteitsbeleid ten aanzien van de rampenbestrijdingsorganisatie ingezet en is een visie op veiligheidsregiovorming ontwikkeld. Dit heeft geresulteerd in het beschrijven van negen basisniveaus voor rampenbestrijding door de voormalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer Remkes. Één van de negen basisniveaus heeft betrekking op verbetering van de kwaliteit van de brandweer. De minister heeft in 2005 bij brief de veiligheidsregio's in kennis gesteld van deze niveaus, onder het gelijktijdig bieden van subsidiemogelijkheden als aan deze negen niveaus gewerkt zou gaan worden. Het rijksbeleid ten aanzien van fysieke veiligheid is onderdeel van de kabinetsformatie en wordt in de uitvoering binnen de ministerraad afgewogen tegen andere beleidsprioriteiten. Het is een

onderdeel binnen het beleidsthema nationale veiligheid en, als integraal onderdeel van het beleid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ook verbonden aan het beleidsterrein politie.

Brandweercommandanten

Er zijn 12 gemeentelijke brandweercommandanten. Althans, er zijn 11 gemeentelijke commandanten en één commandant van de Stads-gewestelijke Brandweer Vlissingen-Middelburg (een gemeenschappelijke regeling tussen beide steden voor hun lokale brandweezorg). Deze commandanten maken onderdeel uit van hun lokale organisatie en leggen verantwoording af aan hun bestuur. Veelal is er een korte lijn tussen de burgemeester en de brandweercommandant. Iedere commandant heeft wel periodiek overleg met de burgemeester (als portefeuillehouder openbare veiligheid binnen het college voor burgemeester en wethouders). De commandant is immers de specialist ten aanzien van brandweezorg in de gemeente.

De brandweercommandanten bezitten hindermacht. Degenen die tegen regionalisering zijn, hebben mogelijkheden om dat proces te traineren. Dit kan bijvoorbeeld door voor dit afwijzende standpunt draagvlak te verwerven bij hun personeel of door het beïnvloeden van het gemeentebestuur door in advisering een bepaalde voorkeur aan te geven. Deze hindermacht is gekoppeld aan het feit dat de commandanten in het proces nodig zijn voor inzichtverrijking. Zij hebben immers lokale kennis voor wat betreft brandweezorg en inzicht in oplossingen van lokale problemen.

Als wij vervolgens kijken naar de middelen die de actoren bezitten en hoe essentieel die zijn om de regionalisering te realiseren, komen wij tot de volgende tabel.

Actor	Belangrijke middelen	Mate van vervangbaarheid	Afhankelijkheid, laag, medium, hoog	Kritische actor ja/nee
Algemeen Bestuur Veiligheidsregio Zeeland Gemeenten	Bevoegdheden	Laag	Hoog	Ja
	Legitimiteit/financiële middelen	Laag	Hoog	Ja
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Institutionalisering, financiële middelen	Laag	Hoog	Ja
Brandweercommandanten	Kennis/Uitvoering	Laag	Medium	Ja

TABEL 14: AFHANKELIJKHEDEN IN HET NETWERK VAN DE REGIONALISERING

Wat opvalt is dat alle actoren, gelet op de middelen die zij hebben, in hoge mate afhankelijk zijn van elkaar en daarmee als kritische actoren kunnen worden beschouwd.

Op basis van de bestuurlijke verhoudingen kan worden geconcludeerd, dat het realiseren van een wijziging in het stelsel van brandweezorg een complex probleem is. Het impliceert ook dat er een combinatie van middelen moet worden ingezet, die in eigendom zijn van verschillende actoren. Er is hier sprake van wederkerige afhankelijkheden. Het Rijk heeft ingezet op regionalisering van de brandweer en stelt daarbij extra financiële middelen in het vooruitzicht. Het Algemeen Bestuur wil, in meerderheid, met het oog op een verbetering van

de brandweezorg ook overgaan tot regionalisering. De gemeenten willen een verantwoord niveau van brandweezorg in hun gemeente bereiken. Voor wat betreft de regionalisering van de brandweer, zijn ze afhankelijk van de besluitvorming van de andere gemeenteraden. In 2009 moeten de gemeenteraden zich hier formeel over buigen en tot besluitvorming overgaan.

8.1.3 ARENA'S

In onze reconstructie van het beleidsproces hoort het beschrijven van de relevante arena's. In het vorige hoofdstuk hebben wij aangegeven vanuit welke positie actoren werken.

Arena	Actoren	Netwerk	Aard van de arena
Algemeen Bestuur	Alle burgemeesters (en tot 2006 ook raadsleden)	Regionaal	Bindende besluitvorming t.a.v. regionale belangen
RMO	Brandweercommandanten	Regionaal	Afstemming en adviserend
Gemeentebesturen	Raadsleden, collegeleden	Lokaal	Bindende besluitvorming t.a.v. lokaal belangen
Gemeentelijke organisaties	Gemeentesecretaris Diensthoofden Commandant Brandweer	Lokaal	Adviserend en uitvoerend
Rijk	Ministerraad	Landelijk	Bindende besluitvorming t.a.v. rijksbeleid

TABEL 15: ARENA'S IN HET NETWERK

In bovenstaande tabel genoemde arena's vindt de bindende besluitvorming plaats. Uit het overzicht komt naar voren dat er meerdere arena's zijn waar besluitvorming plaatsvindt. De andere arena's gaan met name over afstemming en advisering en informeel overleg. Hoewel er een verschil bestaat tussen de aard van de arena's en het niveau van het netwerk, is er wel sprake van een bepaalde coherentie tussen de actoren. Geconstateerd kan worden dat de burgemeester in meerdere arena's aanwezig is, namelijk in de gemeenteraad en in het Algemeen Bestuur. In beide vindt bindende besluitvorming plaats. In 8.1.4.1 wordt dit nader uitgewerkt.

Veiligheidscollege

Uit de analyse van de vergaderingstukken blijkt dat er tot 2006 een arena is geweest die een rol speelde in het proces van 2001 tot 2006. In Zeeland was er een Veiligheidscollege waarin, naast de burgemeesters, de commissaris van de Koningin, de dijkgraven van waterschappen en de Hoofdofficier van Justitie zitting hadden. Het Veiligheidscollege had geen formele status en was een overlegorgaan dat zijn basis had in een samenwerkingsverband dat begin jaren '90 van de vorige eeuw bij convenant was opgericht, namelijk de Samenwerking Openbare Veiligheid Zeeland.

Het was een platform waar veiligheidsonderwerpen, waaronder regionalisering, aan de orde kwamen. Bij de start van de Veiligheidsregio Zeeland in juni 2006 is het Veiligheidscollege opgeheven. Gedurende de jaren 2001 tot 2006 worden vanuit deze arena kritische kanttekeningen geplaatst bij nut en noodzaak van regionalisering. Dit beïnvloedde het beleidsproces binnen het Algemeen Bestuur van de Regionale Brandweer Zeeland waarin op dat moment, naast de burgemeesters, ook raadsleden zitting hadden. Er ontstond een informatiehiat voor de leden van het Algemeen Bestuur die niet in het Veiligheidscollege

zitting hadden, de raadsleden in dit geval. Hierdoor ontstond onzekerheid over de juistheid, tijdigheid en volledigheid van informatie. Dit viel in die periode (in 2004 werd de nieuwe directeur aangesteld, die de rol kreeg van procesmanager) moeilijk te sturen. In hoofdstuk 8.2 komen wij terug op deze situatie, in relatie tot het effect op het proces.

Regionale arena's

Naast de regionale bestuurlijke arena's als het Algemeen Bestuur, zijn er ook regionale ambtelijke arena's. Wij zullen de arena van het Algemeen Bestuur hier niet afzonderlijk behandelen. Het onderzoek richt zich in zijn geheel op dit bestuurlijk orgaan. Er zijn echter ook ambtelijke arena's die invloed op het proces hebben.

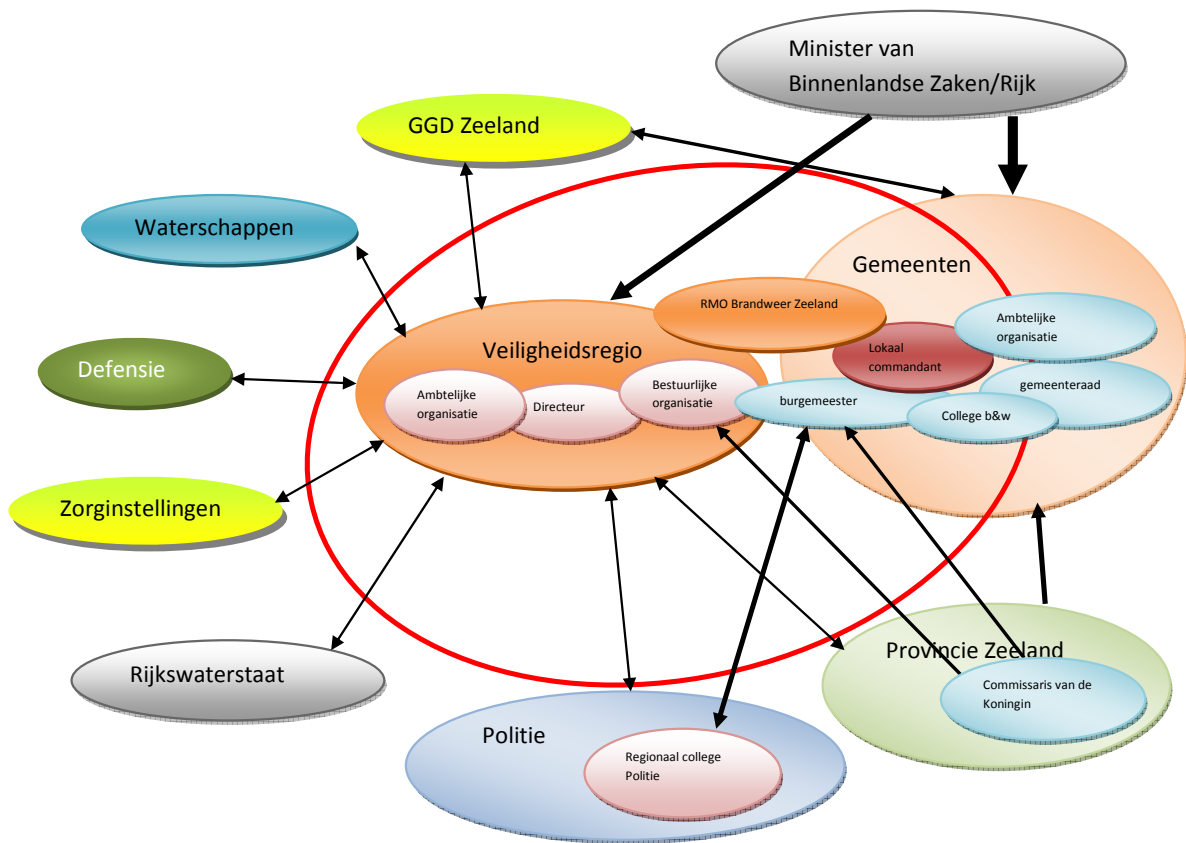
Zo vindt in het Regionaal Management Overleg (RMO) overleg en afstemming plaats, gebaseerd op de input vanuit de Zeeuwse brandweerorganisaties. In de slotverklaring van een tweedaagse bijeenkomst van het RMO (2008) wordt gesteld dat de brandweer in Zeeland in 2010 naar één organisatie moet zijn gegroeid, los van het afsluiten van een convenant tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Veiligheidsregio Zeeland. Het RMO ziet dit als de meest efficiënte weg om de noodzakelijke kwaliteitsverbetering te realiseren.

Gemeenten

Tenslotte kunnen de gemeenten zelf als een arena of mogelijk als meerdere arena's worden gedefinieerd. De brandweercommandanten zijn voor het bereiken van hun doelstellingen in meer of mindere mate afhankelijk van de gemeentelijke organisatie. Wat bijvoorbeeld een rol speelt, is de positionering van de brandweer in een gemeentelijke organisatie. Dit varieert van het niveau van afdeling binnen een gemeentelijke dienst tot een zelfstandig organisatieonderdeel (dienst). De gemeentelijke organisatie is een ambtelijke arena waarin diverse afdelingen proberen hun onderwerpen op de politieke agenda te krijgen.

8.1.4 INTERACTIES IN HET NETWERK

De actoren hebben niet alleen contact met elkaar over het onderwerp regionalisering brandweezorg. De arena van de regionalisering is een onderdeel van een groter netwerk dat bestaat uit lokale overheden. Hieronder is de arena schematisch in dit netwerk weergegeven:



FIGUUR 6: ARENA'S EN INTERACTIES IN HET NETWERK

De rode cirkel geeft de regionaliseringsarena weer. De binnen deze cirkel vallende, aan elkaar gekoppelde, actoren zijn direct betrokken in het beleidsproces. Hierbuiten is er een netwerk met andere partijen. De pijldikte geeft de invloed van partijen op elkaar aan. De richting van de pijl geeft aan of er sprake is van wederkerige interactie of enkelvoudige interactie (directieven die worden opgelegd).

Wij zullen hieronder de interacties tussen de centrale actoren uitwerken.

8.1.4.1 INTERACTIE VEILIGHEIDSREGIO-GEMEENTE

8.1.4.1.1 Bestuurlijke interactie

De bestuurlijke interactie in het bestuur van de Veiligheidsregio Zeeland vindt plaats tussen burgemeesters, waarbij mogelijk ook de Hoofdofficier van Justitie, de commissaris van de Koningin, de dijkgraven van de waterschappen en de Hoofdingenieur-Directeur van Rijkswaterstaat Zeeland aanwezig zijn. Ten aanzien van de bestuurlijke samenwerking op het gebied van brandweertzorg vindt interactie voornamelijk tussen de burgemeesters plaats. De burgemeester heeft in het Algemeen Bestuur een viertal petten op:

- Lid van het Algemeen Bestuur (belast met regionale beleidsvorming).
- Vertegenwoordiger van de gemeente namens de raad (gericht op relatie regionaal en lokaal beleid).
- Deelnemer namens het college van burgemeester en wethouders (gericht op de relatie regionale en lokale uitvoering).

- Bestuursorgaan (verantwoordelijk voor het optreden van de brandweer bij brand, ongevallen en rampen).

Vóór juni 2006 hadden per gemeente de burgemeester en een raadslid zitting in het Algemeen Bestuur van de Regionale Brandweer Zeeland. De invoering van het dualisme in de gemeenten, waarbij de gemeenteraad op afstand kwam te staan van de uitvoering, maakte het niet langer mogelijk dat gemeenteraadsleden participeerden in gemeenschappelijke regelingen. Rechtstreekse interactie met gemeenteraden verviel hierdoor. Nu is alleen de burgemeester de bestuurlijke schakel tussen de veiligheidsregio en het lokale bestuur: college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad. Wettelijk is vastgelegd dat een vertegenwoordiger van een gemeente in een gemeenschappelijke regeling een informatieplicht heeft jegens de gemeenteraad.

De wijze waarop de gemeenteraad bij het regionale beleidsproces wordt betrokken, is per gemeente verschillend en is afhankelijk van de (geschreven en ongeschreven) afspraken die er tussen burgemeester, college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad per gemeente gelden. Iedere gemeentelijke arena heeft zijn eigen normen ten aanzien van het afleggen van verantwoordelijkheid over de vertegenwoordiging van de gemeente in bijvoorbeeld het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Zeeland.

8.1.4.1.2 Ambtelijke interactie

De gemeentelijke commandanten kennen een gezamenlijke overlegstructuur: het Regionaal Management Overleg Brandweer Zeeland (RMO). Maandelijks komt dit overleg bijeen om de ontwikkelingen binnen de brandweer te bespreken. De formele status is die van overlegorgaan tussen lokale brandweer en regionale brandweer.

De commandant heeft individueel interactie met de ambtelijke organisatie binnen de eigen gemeente, soms rechtstreeks met de gemeentesecretaris, soms via een hiërarchische lijn. In een enkel geval is de commandant autonoom en heeft deze rechtstreeks toegang tot de bestuurlijke arena's in de gemeente: het college en de gemeenteraad.

8.1.4.2 INTERACTIE VEILIGHEIDSREGIO–RIJK

Interacties (die passen binnen de solostrategie die het Rijk hanteert) in het beleidsproces door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn onder andere geweest:

- Vaststellen van negen basisniveaus rampenbestrijding en crisisbeheersing.
- Conceptwet veiligheidsregio's met uitvoeringsbesluiten.
- Convenant voor verdere realisatie kwaliteitsverbetering veiligheidsregio's.

De interacties met de minister verlopen of via schriftelijke communicatie (directieven, kabinetsbeleid etc.) of via gesprekken. Het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling heeft geen toegang tot de nationale arena, anders dan via vertegenwoordigende organen als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Ambtelijk is er toegang tot de rijksarena, doordat belangenvertegenwoordiging plaatsvindt vanuit de Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Rampenbestrijding (NVBR). Deze vereniging wordt als adviseur betrokken bij beleidsvoorbereiding op rijksniveau.

Interactie van het Rijk wordt ondersteund door een financiële bijdrage aan de regio. De interactie is, het eenzijdig door het Rijk jaarlijks vaststellen en toekennen van het budget.

8.2 VERLOOP VAN HET BELEIDSPROCES VAN REGIONALISERING

De discussie rond regionalisering wordt gekenmerkt door één centraal moment, het vaststellen van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zeeland in juni 2006. Hiermee werd het besluit tot regionaliseren immers vastgelegd.

Voordat gezocht kan worden naar oorzaken waarom besluitvorming niet is geïmplementeerd, is het noodzakelijk om te kijken naar het beleidsproces op zichzelf. Immers, het feit dat wij nu dit onderzoek kunnen doen, impliceert al dat er kinken in de kabel van dit beleidsproces zijn gekomen. Het niet implementeren van besluiten komt vaker voor. Opmerkelijk in deze casus is, dat de implementatie wordt tegengehouden door de actoren die het besluit juist hebben genomen, terwijl het genomen besluit niet wordt teruggedraaid. Hierdoor blijkt dat het besluitvormingsproces mogelijk complexer is dan in eerste instantie werd verondersteld. Er zijn diverse subbeleidsthema's (brandweezorg, GHOR, meldkamer, rampenbestrijding en crisisbeheersing) te onderscheiden die allemaal gelijktijdig binnen de Veiligheidsregio Zeeland spelen. Deze scriptie gaat over één van deze thema's.

In de volgende paragraaf worden de diverse rondes binnen dit beleidsthema beschreven. We ontkomen hierbij niet aan het teruggrijpen op het hoofdproces van de veiligheidsregiovorming. Wij kijken ook naar strategieën die actoren in de rondes toepassen. In paragraaf 7.2 kijken wij naar één van de aspecten die naar onze mening grote invloed heeft: vertrouwen van actoren in het proces, in de oplossingen en in elkaar.

8.2.1 VIER RONDES IN HET BELEIDSPROCES

Kijken wij naar het verloop van het proces, dan zien wij dat er een aantal essentiële besluiten is genomen. Hiermee werd een fase (of ronde) afgesloten.



In deze casus onderscheiden wij op basis van resultaten vier rondes:

Ronde 1: Eindigend in een besluit tot vorming van een regionale hulpverleningsdienst Zeeland in 2004.

Ronde 2: Eindigend in een besluit tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling in juni 2006.

Ronde 3: Eindigend in het besluit het regionaliseren van de brandweer stop te zetten en te starten met kwaliteitsverbetering.

Ronde 4: Nog niet geëindigd.

8.2.2 RONDE 1: INITIATIEFRONDE

2001 tot 2004
 Reorganisatie
 discussie
 Regionale
 Brandweer
 Zeeland.
 Besluit vorming
 Hulpverlenings-
 organisatie
 Zeeland

In 2001 is het visiedocument 'Regionale Brandweer Zeeland: Rol in de Fysieke Veiligheid' door het Algemeen Bestuur van de Regionale Brandweer Zeeland vastgesteld. In dit document wordt gesteld dat het wenselijk is dat er in Zeeland één regionale hulpverleningsdienst komt, waarbinnen de taken van de regionale brandweer, samen met de taken van de Centrale Post Ambulancevervoer, Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR), worden ondergebracht. In 2003 wordt de zogenaamde 'Landlustconferentie' gehouden waarin het bestuur zich buigt over de te volgen route. Hier werd de positionering van de brandweezorg in Zeeland voor het eerst op regionaal niveau gedefinieerd.

De sturingsfilosofie voor het proces was rationeel: draag een aantal oplossingen aan om de organisatie en de pro-actie, preventie- en preparatietaken (PPP-taken) te verbeteren.

Het kader waaraan de organisatie moet voldoen werd vastgelegd in het visiedocument 'rol in de fysieke veiligheid' dat op 7 mei 2001 werd vastgesteld door het Algemeen Bestuur van de Regionale Brandweer Zeeland.

Voor de PPP-taken was al eerder een extern bureau ingehuurd. In het door dit bureau geleide project waren de lokale brandweren en de regionale brandweer betrokken. Het project werd eind 2001 afgerond.

Er komen nu verschillende problemen van verschillende partijen bij elkaar die gekoppeld worden. Het vertrek van de commandant en zijn plaatsvervanger is het politieke moment waar koppeling kan plaatsvinden. Het bestuur ziet hierbij één oplossing. Deze oplossing is verwoord in de besluitvorming van het Dagelijks Bestuur op 21 februari 2002 en van het Algemeen Bestuur op 22 mei 2002. Op basis van het document genaamd 'discussienota regionale brandweezorg in Zeeland' uit 2001 werd een reorganisatieproces gestart in september 2002, waarbij als einddatum januari 2004 werd vastgesteld. Om het proces te begeleiden werd in 2001 een extern bureau ingehuurd. In 2002 is een nulmeting uitgevoerd. De resultaten van deze nulmeting zijn aanleiding voor een miniconferentie van het dagelijks bestuur op 12 maart 2003, de zogenaamde 'Landlustconferentie'. Het resultaat van deze conferentie kan worden gezien als tussentijds resultaat.

... Op termijn zien we een Veiligheidscollege dat op het domein van de rampenbestrijding sturing geeft aan vier 'zuilen' (brandweer, politie, GHOR en gemeenten), zoals beschreven door de Raad voor het Openbaar Bestuur. Binnen dat verband kan ook een goede bestuurlijke plek worden gegeven aan de Gemeenschappelijke Meldkamer Zeeland (GMZ). Deze GMZ zal overigens nog bestuurlijke aandacht vragen.

Nader moet worden bekeken hoe we naar een dergelijk Veiligheidscollege kunnen toegroeien, hangende een wetswijziging die nog wel even op zich kan laten wachten. We willen ons laten inspireren door de Raad voor het Openbaar Bestuur, maar we willen wel dicht bij de praktijk blijven.

Binnen de 'zuil brandweer' bevinden zich zowel de gemeentelijke brandweren als de regionale brandweer. We zien in de praktijk dat de brandweerorganisaties in de regio naar elkaar toegroeien en meer en meer samenwerken. Het bestuur zal dat bevorderen, maar we willen geen top-downmodel. We willen de successen in de samenwerking uitbouwen, bijvoorbeeld in de richting van 'A-teams' die brede bijstand leveren aan de gemeentelijke rampenstaf. We willen geen discussie over structuren, het gaat om de inhoud. De 'steunpunten' waartoe in het Algemeen Bestuur besloten is, geven voldoende houvast.

Deze elementen dienen in het vervolgproces te worden verwerkt.

Het eerste belang is nu om het 'rode veld' goed te organiseren, te beginnen met de regionale brandweer. We zien onder ogen dat ook de gemeenten en de gemeentelijke brandweren niet aan alle eisen voldoen, maar alles tegelijk oppakken zal niet werken. Daarom moeten we de vernieuwing van de Regionale Brandweer Zeeland daar nu niet mee belasten. Zodoende blijven we ook binnen het door het Algemeen Bestuur vastgestelde Visiedocument.

Bijzondere aandacht vraagt de relatie met de gemeentebesturen (colleges en raden). Omdat men ziet dat de bijdrage aan zowel de gemeentelijke brandweer als de regionale brandweer stijgt, ontstaat snel het beeld dat dubbel moet worden betaald. Het eerder vastgestelde aspect van onduidelijke communicatie vanuit de brandweer over diensten en producten doet zich hier gevoelen.....

Uit de notulen van de 'Landlustconferentie'.

Het externe bureau dat de nulmeting had uitgevoerd, kreeg een vervolgoopdracht voor het opstellen van een reorganisatieplan.

Begin 2002 werd ook duidelijk dat zowel de regionaal commandant als zijn plaatsvervanger in 2003 met functioneel leeftijdsontslag zouden gaan. Er ontstond een 'policy window' (zie 5.4.3) waarbij het proces van organisatieverbetering werd omgezet in een proces van organisatieverandering. Als oplossing werd de vorming van een hulpverleningsorganisatie aangedragen. Hierin zouden de Regionale Brandweer Zeeland, de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen en de Centrale Post Ambulancevervoer opgaan.

Op basis van tussentijdse adviezen werd in plaats van werving voor de functie van Regionaal Commandant Brandweer de werving ingezet voor een Directeur Brandweer/beoogd directeur hulpverleningsorganisatie.

De eerste ronde eindigt op 12 juli 2004. Het Rijk heeft in 2003 een herstructurering doorgevoerd van het gemeentefonds. Dit betekent dat de financiële situatie zoals die voorzien was in 2001, voor de gemeenten aanmerkelijk slechter is. Het bestuur van de Regionale Brandweer Zeeland ziet zich genoodzaakt tot het temporiseren van de reorganisatie. Voor zover er extra rijks gelden zijn, mogen deze worden besteed aan uitbreiding van de organisatie. Alle overige voorstellen (voor rekening van de gemeenten) worden door het bestuur aangehouden.

In de besluitvorming in het Algemeen Bestuur van 12 juli 2004 valt te lezen:

Marcel Matthijsse (315782) en Willem Pentury (313289)
Ons probleem, misschien uw oplossing?

“...de reorganisatie getemporeerd zou worden en de reden hiervan mede het nieuwe kabinetsstandpunt was”.

8.2.2.1 RESULTAAT EERSTE RONDE

Er is een aantal resultaten behaald in deze eerste ronde. Zo is er een tussentijds resultaat als besloten wordt tot reorganisatie. Dit wordt op dat moment gezien als oplossing voor diverse problemen bij diverse actoren. Dit is een tussentijds procesresultaat. Partijen gaan samen verder.

Het einde van de ronde kenmerkt zich door het feit dat er geen oplossing wordt gevonden. Er is sprake van ‘non decision making’.

Er is echter ook een aantal besluiten met een breed, zo niet volledig, draagvlak van alle betrokken partijen: een reorganisatieplan voor de Regionale Brandweer Zeeland, een aanstelling van de nieuwe directeur per 1 juli 2004 en een besluit tot temporisering van de implementatie van de reorganisatie en realisatie van één hulpverleningsdienst.

Hiermee wordt de eerste ronde feitelijk afgesloten met alle drie type resultaten zoals die door Koppenjan en Klijn zijn beschreven (zie ook 5.4.2). Inhoudelijk is het resultaat dat er geen concreet besluit tot reorganisatie wordt genomen. Het procesresultaat is dat partijen (feitelijk voor een tweede maal) afspreken te gaan samenwerken, maar nu om te komen tot een regionale hulpverleningsdienst.

8.2.3 RONDE 2: NAAR EEN NIEUWE GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING

2004 - 2006

- Vaststellen visiedocument Veiligheidsregio
- Start project vorming Veiligheidsregio
- Vaststelling plan van organisatie brandweezorg '13 x 1 naar 1 x 13' en Interimfase
- Wijziging gemeenschappelijke regeling. Besluit juni 2006

In juli 2004 begint de nieuwe directeur Regionale Brandweer, tevens beoogd directeur hulpverleningsorganisatie, met zijn werkzaamheden. Zijn opdracht is om het getemporeerde proces van de reorganisatie verder te begeleiden. Een tweede ronde begint met de start van het project ‘Vorming Zeeuwse Veiligheidsregio’, kortweg het project ZeeV. Hier is overigens sprake van een taalkundig grapje afgeleid van het Engelse woord ‘safe’.

De tweede helft van het jaar 2004 staat in het teken van de opstart van dit project. Het project wordt voorgelegd aan de gemeentebesturen en er zijn themabijeenkomsten met raadsleden etc. De directeur Brandweer Zeeland/beoogd directeur Veiligheidsregio Zeeland (inmiddels was het begrip hulpverleningsdienst vervangen door het begrip Veiligheidsregio) wordt de projectleider. Één van de onderdelen in dit projectplan is de doorontwikkeling van de brandweermanorganisatie in Zeeland. Het reorganisatieplan vanuit de eerste ronde wordt hiermee onderdeel van deze nieuwe ontwikkeling.

In 2004 stelt het bestuur van de Regionale Brandweer Zeeland een visiedocument en projectplan vast voor de vorming van een Zeeuwse veiligheidsregio. De doelstelling voor deze veiligheidsregio die bestuurlijk wordt vastgesteld luidt:

De veiligheidsregio heeft tot doel het behartigen van de belangen van de inwoners in het samenwerkingsgebied op de terreinen van:

- *Brandweezorg.*
- *Geneeskundig hulpverlening bij ongevallen en rampen.*
- *Rampenbestrijding en crisisbeheersing.*

- *Het instellen en instandhouden van een gezamenlijke meldcentrale voor politie, brandweer en ambulancezorg.*

Het visiedocument stuit echter op bestuurlijke weerstand bij gemeenten. Men is onzeker over de consequenties, zowel de financiële als de inhoudelijke (lokale bevoegdheden bij regionalisering). Deze onzekerheid wordt mede veroorzaakt door het rijksbeleid dat in deze periode wordt ontwikkeld.

Het proces van totstandkoming vond plaats in de periode dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een beleid ging ontwikkelen. Ook het Rijk wil, als resultaten van de evaluaties van incidenten, regionalisering van de brandweer. Het feit dat het Rijk nu ook regionalisering wil, geeft in Zeeland het gevoel dat de regionalisering van de brandweertzorg hetzelfde effect heeft als de regionalisering van de politie in het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw. Het verlies aan lokale invloed wordt als zeer bedreigend ervaren.

Het bestuur besluit zijn eigen beleidslijn aan te houden en noemt dit vanaf dat moment 'Zeeuws Maatwerk'. Wel wordt het proces, vanwege stimuleringsubsidies die beschikbaar worden gesteld door het Rijk, in tijd afgestemd op de wensen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit impliceert dat de veiligheidsregio en de regionalisering vóór 1 januari 2007 geregeld zouden moeten zijn.

In 2005 wordt het visiedocument voor brandweertzorg 'van 13 x1 naar 1x13' door de Zeeuwse brandweercommandanten opgesteld. De nieuwe visie is gebaseerd op het visiedocument uit 2001 'Regionale Brandweer Zeeland: Rol in de Fysieke Veiligheid', de bestuurlijke lijn ten aanzien van brandweertzorg zoals vastgesteld in de 'Landlustconferentie' en de landelijke ontwikkelingen.

In het voorwoord van dit document staat het als volgt verwoord:

'...Dit visiedocument handelt over de ontwikkeling van de 'Rode Kolom' binnen de veiligheidsregio en is opgesteld in samenspraak met het Regionaal Management Overleg (13 commandanten) van de brandweer Zeeland. Het is een doorkijk, stip op de horizon, waarmee een voorgestelde koers wordt ingezet naar de toekomst. Met in het achterhoofd de landelijke ontwikkelingen, maar ook gewoon de alledaagse problemen, verwoord onder andere in de nulmeting regionale brandweer en inspectierapporten. Met dit visiedocument wordt een start gegeven aan de discussie en daarmee de toekomst van onze brandweer in Zeeland. Een discussie die we, om maatwerk te kunnen leveren, nú moeten voeren. De ontwikkelingen gaan razendsnel. Het doet een beroep op onze daadkracht, creativiteit, aanwezige professionaliteit en ook ons improvisatie- en doorzettingsvermogen...'

De visie zoals die wordt verwoord geeft als resultaat aan dat de brandweren in Zeeland uiterlijk in 2010 zijn samengevoegd tot één organisatie. Brandweertzorg moet dan een regionale verantwoordelijkheid zijn.

In 2005 is er echter nog een andere arena die van invloed is op het proces. Naast het bestuur van de Regionale Brandweer Zeeland, dat een formele status heeft, is er sinds 2001 nog een ander overleg op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing in Zeeland: het Veiligheidscollege. Hierin hebben alle burgemeesters en vertegenwoordigers van provincie, rijksdiensten etc. zitting. Het is een overlegorgaan waarin met een zekere mate van vrijblijvendheid veiligheidszaken vanuit Zeeland aan de orde komen. Maar dit Veiligheidscollege wil feitelijk een overkoepelend bestuurlijk orgaan zijn voor politie, regionale brandweer, geneeskundige hulpverlening, ambulancezorg etc. In dit

Veiligheidscollege zit de helft (zijnde de burgemeesters) van het Algemeen Bestuur van de Regionale Brandweer Zeeland. Wat wij nu zien is dat in juni 2005 binnen dit Veiligheidscollege voor het eerst wordt gesproken over het visiedocument en het dan gereed zijnde eerste concept van de gemeenschappelijke regeling. Door diverse burgemeesters worden kanttekeningen geplaatst bij regionalisering van de brandweer. Het Veiligheidscollege besluit dat passages in het visiedocument dienaangaande moeten worden geschrapt. Er worden zelfs twijfels geuit over de noodzaak tot een gemeenschappelijke regeling. De organisatie mag zeker niet bureaucratisch worden, vinden diverse leden van het Veiligheidscollege. In het verslag van de vergadering van het Veiligheidscollege van september 2005 valt te lezen:

De heer Schouwenaar stelt dat de vragen die hij in de voorgaande bijeenkomst van het veiligheidscollege heeft gesteld, nog niet beantwoord zijn:

- *Wat zijn de problemen waar we nu een oplossing voor zoeken?*
- *Waarom is een gemeenschappelijke regeling het aangewezen middel?*
- *Wat is de financiële uitgangssituatie?*

De gemeenschappelijke regeling mag geen lege kast worden, wat betekent dat de huidige regelingen moeten worden opgeheven bij het ingaan van de nieuwe regeling.

Er heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de heer Schouwenaar en de heer Captijn, maar nog niet alle vragen zijn beantwoord.

Voor het beleidsproces van regionalisering is hetgeen in 2005 in het veiligheidscollege aan de orde komt van invloed. Het Veiligheidscollege wordt in 2006 opgeheven, gelijktijdig met de vaststelling van de wijziging van de gemeenschappelijke regeling.

Zes van de 13 gemeentebesturen reageren schriftelijk op het visiedocument tijdens de formele inspraakronde, gehouden door het bestuur van de Regionale Brandweer Zeeland. Van deze vijf gaan er drie volledig akkoord met de visie, één gaat wel akkoord met regionalisering, maar niet met de visie en twee stellen randvoorwaarden aan de implementatie.

Ook ambtelijk zijn er verschillen van inzicht over de positionering van de brandweer binnen de veiligheidsregio. Met name het losweken van het taakveld Rampenbestrijding en Crisisbeheersing, dat als multidisciplinair wordt gekenmerkt in landelijk beleid, en het overhevelen ervan van de brandweer naar de veiligheidsregio blijkt voor sommige commandanten een gevoelig onderwerp. De consequenties van het loslaten van deze taak en de gevolgen voor de positionering (macht) liggen hieraan ten grondslag.

Desondanks is de aanwezige bestuurlijke weerstand die vóór de zomer van 2005 merkbaar was, de aanleiding voor het regionaal managementoverleg om in juni 2005 een unaniem (door alle commandanten persoonlijk ondertekend) advies aan het bestuur te schrijven. Dit leidt uiteindelijk tot een voorstel aan het Algemeen Bestuur van de Regionale Brandweer Zeeland. In het verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van november 2005 staat:

Instemmen met projectplan 'van 13 x 1 naar 1 x 13'

Dhr. Sala vraagt of er met dit projectplan moet worden ingestemd of dat hiervan kennis moet worden genomen. Dhr. Kramer is positief en deelt mee dat er nog een schriftelijke reactie volgt van de gemeente Kapelle. Dhr. Lonink is van mening dat er een goede projectorganisatie op het projectplan moet worden gezet waarbij aandacht is voor de processen. Dhr. Captijn deelt mee dat er vanuit diverse gemeenten kanttekeningen zijn ingediend. Dit projectplan is

door hem aan het AB voorgelegd, omdat dit een belangrijk stuk is en een bottom-up naar het Zeeuwse model waarop uit moet worden gekomen.

Besluit:

Ingestemd wordt met het visiedocument 'van 13 x 1 naar 1 x 13', inclusief de daarin genoemde aansturing van de rode kolom. Het RMO krijgt hierdoor de taakopdracht om dit plan gezamenlijk verder uit te werken en vorm en inhoud te gaan geven aan de vorming van de gemeenschappelijke Brandweer Zeeland.

Het visiedocument gaf als startdatum voor de implementatie van de regionalisering juni 2006 aan. De eerste actie zou het per die datum in dienst nemen van de gemeentelijke commandanten door de Regionale Brandweer Zeeland zijn.

Eind 2005 wordt de visie vastgesteld voor de vorming van de Veiligheidsregio Zeeland als eerste resultaat van het project ZeeV. Hierin wordt de positionering van de brandweer in de toekomstige veiligheidsregio aangegeven op basis van de visie 'van 13x 1 naar 1 x 13'.

Op basis van destijds beschikbare informatie is er, gezamenlijk met andere regionale brandweerorganisaties in Nederland, een model gemeenschappelijke regeling ontwikkeld. Gelijktijdig was er in Zeeland een beleidslijn die 'Zeeuws Maatwerk' werd genoemd. Het Zeeuwse Maatwerk was een bestuurlijke metafoor voor het in eigen tempo en deels ook met eigen inhoud ontwikkelen van een veiligheidsregio. Het legitimeerde, naar het oordeel van de Zeeuwse bestuurders, het afwijken van de door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingeslagen weg (en tempo).

In september 2005 ligt er een eerste concept van een wijziging van de gemeenschappelijke regeling voor consultatie bij de gemeenten. In de wijziging wordt de regionalisering van de brandweer geïnstitutionaliseerd. Door een actieve benadering van de gemeentebesturen door de directeur veiligheidsregio als projectleider Zeeuwse Veiligheidsregio, stemmen enkele gemeenten eind 2005 al in met het wijzigingsvoorstel. Bij een meerderheid blijken er echter nog vragen te bestaan. Reden om begin 2006 een minisymposium te houden over de gemeenschappelijke regeling. Hiervoor worden bestuurders en ambtenaren van alle gemeenten uitgenodigd. De bijeenkomst zorgt voor draagvlak. Gevolg is dat gemeenten de wijziging van de gemeenschappelijke regeling aanvaardden.

Gedurende dit besluitvormingsproces werden informatiebijeenkomsten voor gemeenteraadsleden georganiseerd en was er een discussiemiddag met ambtenaren en bestuurders over de tekst van de regeling. Uit vrees voor leuningdrag is vanaf dat moment door de gemeente Middelburg, bij monde van haar burgemeester, consequent geageerd tegen de realisatie van één brandweerorganisatie.

Onderstaande tekst komt uit het verslag van de vergadering van het Algemene Bestuur van de Regionale Brandweer Zeeland van 28 juni 2006 inzake de vaststelling van de gemeenschappelijke regeling. De burgemeester van Middelburg (de heer Schouwenaar) en de burgemeester van Borsele (de heer Gelok) zijn aan het woord naar aanleiding van een eerder besluit van 26 april 2008 om de tekst van het concept aan te passen in afwijking van de wens van de gemeente Middelburg:

"...Dhr. Schouwenaar heeft in het verslag gelezen dat op 26 april een besluit is genomen waarbij de voorbeelden zijn geschrapt. Dit is naar zijn mening een wijziging van de gemeenschappelijke regeling en hij vraagt of de gemeenten die nog tot besluitvorming over moesten gaan hiervan in kennis zijn gesteld. Dhr. Gelok vindt de hele procedure vreemd en

vraagt wanneer formele besluitvorming heeft plaatsgevonden. Hij vraagt of op andere plaatsen dan dit bestuur tot besluitvorming is overgegaan. Hij kan e.e.a. niet meer aan zijn raad, die versie 2.0 eerder al heeft vastgesteld, uitleggen. De voorzitter zegt dat meerdere gemeenten de versie 2.0 al hadden vastgesteld waarna aanpassingen hebben geleid tot versie 3.0 van 5 april.

Alle gemeenten zijn van die aanpassingen op de hoogte gesteld. Opzet van het Dagelijks Bestuur is geweest om een regeling op te stellen die voor alle gemeenten acceptabel is. Het is zeer complex, omdat een wijziging ten behoeve van de ene gemeente leidt tot bezwaar van de andere.

Dhr. Schouwenaar stelt dat de interpretatie van 26 april niet als zodanig aan de gemeenten is meegedeeld”.

Aangezien Zeeland in 2005 bleef volharden in een eigen koers (Zeeuws Maatwerk) en daarmee onder andere in tempo afweek van landelijk beleid, werden de burgemeesters begin 2006, mede op aangeven van de commissaris van de Koningin in de rol van toezichthouder, door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgenodigd voor een gesprek (wat, zo blijkt uit een interview, werd ervaren als op het matje komen).

Op 5 april 2006 komt op verzoek van de beheersdriehoek van de politie Zeeland een reactie op de gemeenschappelijke regeling. Door middel van een brief vanuit vier gremia die op dat moment actief waren, worden de gemeentebesturen hierover geïnformeerd. Zonder dat er een formele vergadering van het bestuur van de Regionale Brandweer Zeeland heeft plaatsgevonden, wordt er, mede namens hen, een brief verzonden.



Zeeuwse Veiligheidsregio

agendapunt 3h

Agenda punt 3h

- 1. Inleiding
- 2. Inhoud
- 3. Besluit
- 4. Aankomst bijlagen 1

Aan de gemeenteraden, colleges van burgemeester en wethouders en burgemeesters van de deelnemende gemeenten

Onderwerp: Herziening versie 3.0 gemeenschappelijke regeling

Geachte dames, heren,

Op verzoek van de beheersdriehoek heeft er op 5 april overleg plaatsgevonden tussen de korpsbeheerder, hoofdofficier van Justitie, korpsleiding politie, voorzitter Regionale Brandweer Zeeland, voorzitter veiligheidscollege, voorzitter stuurgroep GMZ en de beoogd directeur Veiligheidsregio. Dit gesprek is geïnitieerd teneinde nogmaals kritisch te kijken naar de laatste landelijke ontwikkelingen ten aanzien van politie en justitie in relatie tot de gemeenschappelijke regeling.

Geconcludeerd is dat op een paar onderdelen de tekst van de regeling nog aanpassing behoeft. Het betreft hier de artikelen betreffende de veiligheidsdirectie en de wijze waarop individuele verantwoordelijkheden zijn verwoord.

Wij verzoeken u de bijgaande versie van de gemeenschappelijke regeling in behandeling te nemen en de vorige versie te vernietigen. Ook de u al eerder voorgestelde aanpassing van artikel 38 is in deze versie verwerkt.

Hoogachtend,

De voorzitter van de Regionale Brandweer Zeeland,

J.F. Mulder

De voorzitter stuurgroep GMZ

drs. D.J. van der Zaag

De korpsbeheerder politie Zeeland,

mr. J.M. Schouwenaar

De voorzitter Veiligheidscollege,

J.A.H. Lonink

FIGUUR 7: BRIEF INZAKE HERZIENING TEKST GEM. REGELING

De brief verrast een aantal gemeenten en zeker degene die de regeling al hebben vastgesteld.

Tijdens de laatste behandelronde van het wijzigingsvoorstel van de gemeenschappelijke regeling medio april 2005, wordt door de gemeente Middelburg, bij monde van haar burgemeester, in het Algemeen Bestuur ingebracht dat er een financiële waarborg zou moeten worden opgenomen in de regeling om leuningdrag van gemeenten te voorkomen. Argument hierbij was het gevoel dat bestond bij de gemeente Middelburg dat andere gemeenten hun zaken niet op orde hadden (ten opzichte van Middelburg en Vlissingen die hun brandweezorg in één organisatie hadden ondergebracht). Immers het risicoprofiel van iedere gemeenten is niet hetzelfde en sommige gemeenten hadden zich al meer (financieel) ingespannen om hun brandweezorg op orde te hebben dan andere gemeenten. Ten aanzien van het risicoprofiel vreesde de gemeente Middelburg dat zij zou moeten gaan bijdragen aan risico's in andere gemeenten waarbij de Westerscheldetunnel en BRZO-bedrijven (Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999) expliciet als voorbeelden in de regeling opgenomen moesten worden. De gemeente Middelburg wilde anders niet instemmen met de wijziging. Het Dagelijks Bestuur had ingezet op een volledige instemming van alle gemeenten met de wijzigingen. De tekst van de modelregeling is, in lijn met de bestuurlijke wens tot volledige consensus bij de start van de veiligheidsregio, dienovereenkomstig de wens van Middelburg aangepast. Consequentie hiervan, zo bleek later, was dat de gemeenteraad van Borsele (waar deze risico-objecten liggen) uiteindelijk als enige niet heeft ingestemd met de wijziging. Aan hun besluit lag ook het feit ten grondslag, dat zij als één van de eerste gemeenten een eerdere concepttekst van de regeling al had vastgesteld. Zij vond dat er vanuit mocht worden gegaan dat er geen wijzigingen meer zouden plaatsvinden. Borsele houdt tot op de dag van vandaag zowel procesmatige als inhoudelijke bezwaren tegen de gemeenschappelijke regeling.

Uiteindelijk wordt de regionalisering van de brandweer bij de vaststelling van de wijziging van de gemeenschappelijke regeling in juni 2006 juridisch geregeld. In de regeling is opgenomen dat de vorming van één brandweerorganisatie in Zeeland plaats moet vinden in drie stappen:

- **Vóór 1 januari 2007 de gemeentelijke commandanten in regionale dienst.**
- **Hierna zou in 2007 het beroepspersoneel in regionale dienst komen.**
- **Als derde stap zouden de vrijwilligers in regionale dienst worden genomen. Hierbij is echter bepaald dat een besluit van iedere gemeenteraad als voorwaarde moet worden opgenomen om democratische legitimiteit te krijgen.**

8.2.3.1 RESULTATEN UIT DE TWEDE RONDE

Het resultaat van ronde 2 is een institutioneel resultaat (zie 5.4.2): de wijziging van de gemeenschappelijke regeling Regionale Brandweer Zeeland in die van de Veiligheidsregio Zeeland. Dit resultaat gaf ook oplossingen voor individuele problemen van gemeenten. Zo waren de knelpunten in de brandweezorg in de regeling ondervangen door te kiezen voor één regionale brandweerorganisatie in Zeeland. Er was dus ook een inhoudelijk resultaat.

Naast het inhoudelijke resultaat was er ook een procesresultaat. Er waren afspraken vastgelegd over de wijze van implementatie. De wijze waarop de regionalisering plaats moest vinden was vastgelegd. De gemeenteraden kregen een expliciete rol toebedeeld.

8.2.4 RONDE 3: VAN IETS NAAR NIETS

2006-2007
 April 2007:
 besluit Algemeen
 Bestuur niet
 regionaliseren
 en interne
 reorganisatie
 Veiligheidsregio
 Start project
 kwaliteitsverbetering
 brandweer Zeeland

Na de besluitvorming in juni 2006, waar de gemeenschappelijke regeling als institutioneel resultaat werd behaald, leek de realisatie van één brandweerorganisatie geen probleem. De commandanten zouden in januari 2007 in dienst komen. Dit werd gezien als een technische juridische handeling. Geen rekening was gehouden met het feit dat sommige commandanten niet in de positie waren dit zelfstandig te regelen. Hun leidinggevenden (in sommige gevallen een diensthoofd, maar veelal de gemeentesecretaris) wilden eerst de (financiële) consequenties voor de rest van de gemeentelijke organisatie inzichtelijk hebben.

Hierdoor verliep het proces vertraging op. Deze actoren waren, zo bleek, onvoldoende in het voortraject betrokken.

Het onderwerp raakt niet alleen belangen van partijen. Ook individuele actoren binnen deze partijen worden erdoor beïnvloed. De betrokkenheid van actoren fluctueerde sterk tijdens het proces. Met name de positie van de brandweercommandanten, althans hun invloed op het proces, verschoof naar mate de tijd vorderde. Het feit dat de door hen opgestelde interimfase 'van 13 x 1 naar 1 x 13', die beschreef hoe de brandweer vanuit de bestaande situatie naar een samenwerkingsstructuur zou gaan die uiteindelijk de basis zou vormen voor één organisatie, nooit tot uitvoering is gekomen, was hier debet aan.

Ook in deze fase wordt het beleidsproces beïnvloed door externe actoren. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelde negen basisniveaus voor veiligheidsregio's vast waaraan moet worden voldaan. Één van deze basisniveaus is de regionalisering van de brandweertzorg. Het jaar 2006 staat in het teken van het voldoen aan deze basisniveaus. Er wordt een project gestart met diverse deelprojecten. Het deelproject Regionalisering krijgt als opdracht:

'...Realiseer de vorming van een brandweer Zeeland op basis van het op 15 september 2005 door het Algemeen Bestuur van de Regionale Brandweer Zeeland vastgestelde visiedocument 'van 13 x 1 naar 1 x 13'..'

Om deze doelstelling te bereiken wordt er een plan van aanpak opgesteld. Dit plan van aanpak is gericht op één resultaat: één brandweerorganisatie in Zeeland. Het plan geeft een technische implementatie. Zo worden vakbonden en ondernemingsraden betrokken in het proces. Zij bezitten immers hindermacht. In deze casus hebben de vakbonden en ondernemingsraden echter realisatiemacht. Zij zijn voorstander van regionalisering en willen dat dit liefst zo snel mogelijk gerealiseerd.

Voordat het plan van aanpak echter tot uitvoer kon worden gebracht, zag de projectleider (de commandant stadgewestelijke brandweer) zich, vanwege een belangenconflict met zijn eigen bestuur (i.c. de gemeenten Vlissingen en Middelburg) genoodzaakt de opdracht terug te geven aan de directeur veiligheidsregio. In het interview verwoordt de heer Captijn dit als volgt:

"..Daar speelde in mee dat de projectleider in een moeilijk politiek speelveld zat. Deze wilde wel, maar kreeg het bij de lokale bestuurders niet rond. Hij kwam in een spagaat terecht. Binnen het eigen korps werd regionaliseren niet ondersteund en hij moest dit buiten zijn korps als oplossing uitdragen..."

De voorzitter van de stuurgroep komt, samen met een lid van de stuurgroep dat het project begeleidde (de burgemeesters van Hulst en Tholen), met een voorstel voor een nieuwe aanpak. Deze aanpak is in april 2007 door het Algemeen Bestuur aanvaard:

Het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Zeeland heeft in de vergadering van 26 april 2007 besloten het Plan van Aanpak Vorming Brandweer Zeeland niet vast te stellen.

Het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Zeeland heeft besloten de notitie van Twijnstra Gudde van 22 april 2007 vast te stellen met hierbij de volgende kanttekeningen:

- *Er wordt een nieuw Plan van Aanpak opgesteld door de Stuurgroep Vorming Brandweer Zeeland waarbij:*
 - *het Visiedocument 'van 13x1 naar 1x13', het Plan interimfase en de Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Zeeland onverkort als uitgangspunt van kracht blijven, met uitzondering van de in de Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Zeeland genoemde termijnen ten aanzien van de vorming van één brandweerorganisatie;*
 - *de structuur van de organisatie de inhoud moet volgen;*
 - *om de inhoud te bepalen op basis van vastgestelde kwaliteitseisen een nulmeting zal worden gemaakt, waarna een takeninventarisatie moet plaatsvinden;*
 - *het einddoel wordt gesteld op een kwalitatief goede brandweezorg voor Zeeland, waarbij één brandweerorganisatie niet wordt uitgesloten;*
 - *een vertegenwoordiging van het personeel bij het proces wordt betrokken.*
- *Er dient intensief te worden samengewerkt door het Regionaal Management Overleg onder leiding van de fungerend regionaal commandant, gericht op synergievoordeel, efficiency en afstemming in processen.*

Een impasse dreigde door het wegvallen van de projectleiding en het voortgaande debat over leuningdrag. Het voorstel zoals dit wordt gedaan, gaat uit van een faciliterende strategie, waarin voor actoren ruimte wordt gegeneerd om invloed op de uitkomst te hebben, zonder overigens een aantal basisprincipes los te laten. Wat wordt losgelaten zijn de in de gemeenschappelijke regeling genoemde termijnen van indiensttreding van gemeentelijke personeel.

In deze vergadering werd ook bepaald dat de focus van het beleidsproces van regionalisering naar de veiligheidsregio als geheel moest verschuiven. Hiermee werd de weg vrijgemaakt voor de directeur om de interne organisatie van de veiligheidsregio vorm te gaan geven.

8.2.4.1 RESULTATEN UIT DE DERDE RONDE.

Het resultaat in deze ronde is feitelijk een verschuiving van de oplossingsperceptie. Was in eerste instantie de regionalisering leidend, nu wordt de nadruk gelegd op een ander probleem dat nog steeds niet was opgelost: de verbetering van de interne organisatie. Het proces levert hier dus geen resultaat op. Dit is feitelijk het basisprobleem dat in 2001 de aanleiding is geweest voor de start van het proces. Wij zullen dit nieuwe proces verder niet behandelen, omdat het buiten het onderzoek valt. Wel kunnen wij melden dat dit proces begin 2009 met succes is afgerond en een nieuwe werkvorm voor de veiligheidsregio is gestart.

8.2.5 RONDE 4: FOCUS OP DE VEILIGHEIDSREGIO

2007-2008
 Kwaliteitsfoto
 brandweezorg
 Bestuursvereenkomst
 kwaliteitsverbetering
 Convenant met minister
 Binnenlandse Zaken

Ondanks de wijziging in de koers in Zeeland blijft het rijksbeleid uitgaan van geregionaliseerde brandweezorg. Daarnaast wordt ook steeds meer duidelijk dat de brandweezorg in Zeeland niet aan de kwaliteitseisen kan voldoen. Zowel lokaal als regionaal vermindert de kwaliteit. Nieuwe kwaliteitsnormen, die landelijk worden vastgelegd, zorgen voor nieuwe onzekerheden. Op basis van de hierboven al genoemde notitie van adviesbureau Twijnstra Gudde wordt een project kwaliteitsverbetering brandweezorg gestart. De inmiddels in 2007 aangestelde regionaal commandant brandweer wordt projectleider. Het

project start met een nulmeting, een kwaliteitsfoto van de brandweezorg per gemeente en van de regio. Met deze kwaliteitsfoto wordt duidelijk dat alle korpsen achterblijven, ten opzichte van landelijke kwaliteitsnormen. In februari 2008 wordt bestuurlijk afgesproken dat ieder brandweerkorps zowel lokaal als regionaal op een kwaliteitsniveau van 62,5% moet komen. Hiermee wordt dan een voor alle partijen gelijkwaardige basis gelegd voor een eventuele regionalisering. De vrees voor leuningdrag wordt hiermee weggenomen. Deze werkwijze past bij de door de projectgroep toegepaste faciliterende strategie. In een bestuursvereenkomst, gesloten tussen alle burgemeesters tijdens de vergadering van het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Zeeland op 28 februari 2008, worden de afspraken hieromtrent formeel vastgelegd.

Wij zien hier in het beleidsproces een fundamentele wijziging, mede veroorzaakt door de manier van aanpak van de projectcommissie. Van één oplossing, namelijk één organisatie, wordt nu veel meer gestuurd op het proces. Hierbij wordt actoren de gelegenheid geboden om zelf hun beste oplossing te bedenken, vanuit de gedachte dat er één oplossing moet komen voor heel Zeeland. Dit kan één organisatie zijn, maar er wordt ook ruimte gegeven aan andere modellen. Hierbij wordt de lijn van het visiedocument 'van 13 x 1 naar 1 x 13' aangehouden met als nuancering dat taken decentraal moeten worden uitgevoerd, tenzij er argumenten zijn om deze regionaal uit te voeren.

Voor de regionaal commandant betekent dit dat hij de positionering van de brandweezorg in de veiligheidsregio kan afstemmen op het afgesproken kwaliteitsniveau. In september 2008 is door het bestuur de werkvorm van de veiligheidsregio voor de komende drie jaar vastgesteld. Hiermee is de discussie over de reorganisatie (die vanaf 2003 liep) geëindigd. De regionalisering van de brandweezorg blijft echter nog doorlopen, maar is nu geïsoleerd binnen het netwerk van de brandweer in Zeeland.

Eind 2007 heeft de (toenmalige) minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevrouw Ter Horst, een werkbezoek aan Zeeland gebracht om zich op de hoogte te stellen van de ontwikkelingen op dat moment.

De laatste ontwikkeling is dat de Veiligheidsregio Zeeland in juni 2008 een convenant met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft ondertekend. In dit convenant zijn afspraken gemaakt over de manier waarop de veiligheidsregio verder vorm wordt gegeven. Aan dit convenant heeft de minister een bedrag van 1,6 miljoen verbonden, waarvoor de regio in aanmerking komt als wordt voldaan aan de voorwaarden. Één van de voorwaarden is dat er daadwerkelijk tot regionalisering van de brandweer wordt overgegaan.

Het convenant kent echter een ontbindende voorwaarde. Alle bij de veiligheidsregio aangesloten gemeenteraden moeten instemmen met het convenant.

Ook hier is weer sprake van invloed van een externe actor. Met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een convenant gesloten. Hierdoor komen extra financiële middelen beschikbaar voor de Veiligheidsregio Zeeland wanneer wordt voldaan aan de voorwaarde dat de brandweer wordt geregionaliseerd. Het convenant vervalt als één van de gemeentebesturen niet instemt. De regionalisering moet vóór 1 januari 2011 een feit zijn. Voor de gemeentebesturen in Zeeland betekent dit dat er alleen nog een besluit moet worden genomen over de positie van de vrijwilligers. Voor al het beroepspersoneel waren de afspraken immers al in de gemeenschappelijke regeling in 2006 vastgelegd.

Eind 2008 constateerden wij dat de discussie over de brandweezorg steeds meer op inhoud werd gevoerd. Dit moet ook wel, omdat gemeenten kampen met grote problemen als er overdag incidenten zijn waarvoor de brandweer moet uitrukken. Gebrek aan brandweervrijwilligers gedurende de daguren noopt tot samenwerking en afstemming op regionaal niveau.

Aan het eind van het jaar 2008 ontstaat er door een spel in totaal andere arena's ineens druk op het beleidsproces. Vanwege problemen bij de regiopolitie heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven dat de politieregio Zeeland opgeheven wordt en zal worden samengevoegd met de buurregio in Brabant. Ook andere rijksdiensten zijn of gaan weg uit Zeeland. Hiermee ontstaat een politiek-bestuurlijk spel voor het behoud van organisaties als de veiligheidsregio in de provincie Zeeland.

8.2.5.1 RESULTATEN VAN DE VIERDE RONDE

Op dit moment zijn er feitelijk nog geen resultaten van deze ronde te benoemen. Er wordt gewerkt aan een uitvoeringsprogramma dat moet leiden tot één brandweerorganisatie op 1 januari 2011.

8.3 STRATEGIE EN VERTROUWEN

Het gedrag van de actoren binnen het netwerk wordt beïnvloed door allerhande factoren. Op basis van eigen percepties, gedrag van andere actoren in het netwerk, ontwikkelingen in andere netwerken en arena's zullen actoren hun strategie bepalen. In deze paragraaf zullen wij de strategieën van een aantal centrale actoren nader onderzoeken.

8.3.1 STRATEGIE VAN DE ZEEUWSE BESTUREN

Het initiatief van het bestuur van de Regionale Brandweer Zeeland bij het begin van de eerste ronde is een solostrategie. Ondanks dat men afhankelijk is van gemeentebesturen wordt op eigen kracht een veranderingstraject ingezet. De financiering voor de wijzigingen in de organisatie moetechter grotendeels van de gemeenten komen.

De gemeenten waren niet geïnteresseerd in de regionale brandweer. Deze organisatie werd gezien als een verplichting, opgelegd door het Rijk. Deze moest, naar de mening van de gemeenten, de kosten betalen. Gemeenten waren dan ook niet bereid om extra te investeren in verbetering van de organisatie. Inhoudelijk was er geen betrokkenheid vanuit de gemeenteraden.

In de notulen van de vergadering van 18 december 2003 wordt dit door de toenmalige burgemeester van Veere als volgt aangegeven:

“... Mevrouw De Bruijn is van mening dat de raden nu wordt gevraagd de nulmeting te onderschrijven. De raden zullen echter in haar perceptie alleen maar geïnteresseerd zijn in het financiële plaatje...

Wij kunnen vaststellen dat de gemeenten een vorm van vermijdingsstrategie toepasten. Ze gaven hun vertegenwoordigers in het bestuur enerzijds ruimte om te handelen, maar wilden feitelijk niet betrokken worden. Dit wordt bevestigd als wij kijken naar de betrokkenheid bij de besluitvorming in het eerste half jaar van 2004. Deze periode wordt gekenmerkt door vergaderingen van het Algemeen Bestuur waar geen meerderheid aanwezig was.

Het inzetten van een reorganisatietraject resulteert in een aantal concrete voorstellen die besluitvorming van gemeenteraden moeten verkrijgen.

De gemeente Middelburg kiest, bij monde van haar burgemeester in het Veiligheidscollege van september 2005 (zie ook 8.2.3), voor een conflictstrategie. Op dat moment heeft zij blijkbaar percepties ten aanzien van de probleemstelling die zo afwijken van de meerderheid van gemeenten dat zij ervoor kiest om de discussie aan te gaan. Tot dat moment heeft de gemeente Middelburg, net als veel andere gemeenten, nauwelijks aan het formele debat in het bestuur van de Regionale Brandweer Zeeland deelgenomen (vermijdingsstrategie).

De brief van de beheersdriehoek, geschreven op verzoek van de korpsbeheerder (vanuit de beheersdriehoek) tevens burgemeester van Middelburg, is omwille van het aanhoudende streven naar consensus vóór de wijziging van de gemeenschappelijke regeling gezamenlijk ondertekend. De brief kwam voor de niet-betrokken bestuurders uit het niets.

Het vertrouwen in het proces werd hiermee ernstig geschaad.

Er ontstaat hierdoor nieuwe onzekerheid ten aanzien van het resultaat.

Dit heeft het onderling vertrouwen geschaad.

8.3.2 STRATEGIE RIJKSOVERHEID

Naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam komt het Rijk in het beleidsproces met een kabinetsstandpunt inzake hulpverleningsregio's. Op 9 april 2004 wordt in een persverklaring (website ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) het kabinetsstandpunt bekend gemaakt:

“Het beheer van de diverse veiligheidsdiensten wordt meer op regionaal niveau georganiseerd. Dit moet in 2006 zijn geregeld. De besturen van de brandweer en de GHOR (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen) worden samengevoegd tot één hulpverleningsbestuur. Dit bestuur moet samenwerkingsafspraken maken met het regionale bestuur van de politie om de gecoördineerde voorbereiding van gezamenlijk optreden tijdens een crisis te verbeteren. Het regionale bestuur krijgt doorzettingsmacht en hoeft zijn besluiten niet langer voor te leggen aan de deelnemende gemeenten. Brandweerpersoneel vanaf een bepaalde schaal of functie komt in regionale dienst. Dit blijkt uit de kabinetsreactie op het ROB-advies ‘Veiligheid op niveau: een bestuurlijk perspectief op de toekomst van veiligheidsregio's’. De ministerraad heeft op voorstel van minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens minister Hoogervorst van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ingestemd met toezending aan de Tweede Kamer van de kabinetsreactie.....”

De strategie die het Rijk voert is een solostrategie. Ondanks de macht en de middelen is het Rijk echter volledig afhankelijk van de autonome gemeenten om hun brandweerzorg te

regionaliseren. Om de gemeente mee te krijgen worden er financiële incentives gebruikt en betreft het Rijk de overkoepelende organisatie van gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), in de beleidsontwikkeling. Toch staat hetgeen in deze landelijke bestuurlijke arena wordt bepaald ver af van de realiteit van de regio en de gemeenten.

Op allerlei manieren, door de verhoging van de rijksbijdrage, de herverdeling van de rijksbijdrage op basis van risico's in regio's, eenmalige ontwikkelsubsidies en als laatste nu een convenant, wordt getracht gemeenten te bewegen om tot regionalisering van de brandweer over te gaan.

Wij zien dat het Rijk op alle mogelijke manieren probeert om de autonomie van de gemeente niet aan te tasten, maar wel zijn beleid wil doorvoeren. De wijze waarop dit gebeurt heeft de kenmerken van een faciliterende strategie (zie 5.5.4). Vanwege de machtspositie is het naar onze mening een solostrategie, waarbij het Rijk als actor met de meeste machtsmiddelen (geld, wetgevende bevoegdheid), probeert zijn beleid te verwezenlijken.

8.3.3 VERTROUWEN ALS BASIS VOOR HET SPEL

Hoe voortvarend ook door het Algemeen Bestuur in 2001 een gezamenlijke probleempceptie werd gedefinieerd (realisatie hulpverleningsorganisatie), des te kleiner was het vertrouwen van de bestuurlijke achterban ten aanzien van het veranderingsproces in deze periode. Dit vertrouwen werd, zo blijkt uit de bestuursverslagen, beïnvloed door de positionering van de grotere gemeentelijke brandweerkorpsen als regionale steunpunten (wat door sommige kleinere korpsen en gemeenten ongewenst was). Ook werd het vertrouwen in de oplossing voor de interne organisatie, zoals die uit het reorganisatieproject naar voren kwam, minder.

Het vaststellen van de wijziging van de gemeenschappelijke regeling Regionale Brandweer Zeeland 1998 in die van de Veiligheidsregio Zeeland in juni 2006 is primair volgens een intellectueel proces verlopen. De gemeenschappelijke regeling is gebaseerd op een door een drietal regio's ontwikkeld model. De onzekerheid over het gebrek aan kennis over hoe een veiligheidsregio juridisch verankerd moest worden, is in deze context opgelost. De Regionale Brandweer Zeeland was hier ambtelijk bij betrokken.

Vertrouwen moet groeien en is gebaseerd op de verwachting hoe een ander zal acteren in een bepaalde situatie. Het vertrouwen tussen bestuur en ambtelijke organisatie werd geschaad, toen ambtelijk gemaakte afspraken ten aanzien van de positionering van de commandanten met een beroepsbrandweerorganisatie (Goes, Terneuzen en Stadsgewest Vlissingen-Middelburg) gewijzigd werden door het bestuur. Het was de bedoeling dat de drie commandanten op basis van gelijkwaardigheid zouden rouleren als regionaal commandant en projectleider 'vorming brandweer Zeeland'. Dit was ambtelijk overeengekomen en was als zodanig ook in het plan 'van 13 x 1 naar 1 x 13' verwoord. Ondanks dat dit plan ook door het bestuur werd vastgesteld, bleek dit bij de uitwerking ervan (het vastleggen van deze afspraak door benoeming van de commandant Stadsgewest als regionaal commandant/projectleider voor duur van het project) op bezwaren te stuiten van één van de kleinere gemeenten. Deze bezwaren werden geuit in een vergadering van het Algemeen Bestuur dat hierna, in meerderheid, instemde met de wijziging van deze afspraak door niet tot benoeming over te gaan. Het vertrouwen van de ambtelijke brandweertop in het bestuur werd hiermee verstoord.

8.4 PROCESREGELS

In paragraaf 5.5.5 hebben wij een viertal kernelementen geschetst voor een succesvol proces. Wij zullen het proces in de rondes in deze paragraaf toetsen op deze vier kernelementen. Tevens kijken wij naar de wijze waarop invulling is gegeven aan het procesmanagement.

In de onderstaande tabel wordt aangegeven hoe de elementen in de rondes aanwezig waren.

Procesontwerp (per ronde) op basis van de vier kernelementen voor een succesvol proces

	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 4
Openheid	Zijn alle partijen betrokken? Ja	Ja	Ja	Ja
	Zijn er inhoudelijke keuzes vooraf gemaakt of alleen procesafspraken om tot inhoudelijke keuzes te komen? Inhoudelijke keuzes vooraf	Inhoudelijke keuze vooraf	Procesafspraken	Procesafspraken
	Was het procesontwerp en de managementtransparant? Ja	Nee	Ja	Ja
	Worden de kernwaarden van actoren beschermd? Nee	Nee	Nee	Nee
Kernwaarden	Is er vooraf commitment aan het resultaat vereist of alleen aan het proces? Aan het proces	Aan het resultaat	Aan het resultaat	Aan het proces
	Kon commitment aan deelbesluiten worden uitgesteld? Nee	Nee	Ja	Ja
	Zijn er exitregels? Nee	Nee	Nee	Nee
	Is er vooruitzicht op winst? Ja	Ja	Ja	Ja
	Waren er 'quick wins'? Nee	Ja	Nee	Ja
Voortgang	Was er een zware bemensing? Ja	Ja	Ja	Ja
	Waren conflicten diep in het proces weggezet? Nee	Nee	Nee	Nee
	Is er sprake van 'command en control'? Ja	Nee	Ja	Ja
	Op welk wijze waren experts en belanghebbenden betrokken? Ingehuurd deskundigheid voor reorganisatie processen	Expertise vanuit landelijke netwerken betrokken	Adviesbureau ingehuurd op onderdelen	Adviesbureau ingehuurd op onderdelen
Inhoud	Verliep het proces van inhoudelijke variëteit naar selectie? Nee	Nee	Nee	Nee

TABEL 16: PROCESONTWERP OP BASIS VAN VIER KEENMERKEN VOOR SUCCESVOL PROCES

8.4.1 OPENHEID

Kijken wij naar openheid dan zien wij dat op regionaal niveau vanaf 2001 alle noodzakelijke partijen, voornamelijk de gemeenten, zijn betrokken. Zij waren met een raadslid en de burgemeester vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur van de Regionale Brandweer Zeeland. Door deze dubbele vertegenwoordiging waren de lijnen naar de verschillende gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders kort. In deze periode werd ook gestart met het Regionaal Management Overleg, waarin het management van de gemeentelijke en van de regionale brandweer deelnamen. Ook hier waren alle partijen betrokken. Er was een duidelijke keuze gemaakt voor de oplossing: een reorganisatie. Om dit te realiseren werden externe deskundigen ingehuurd. Vervolgens is projectmatig gewerkt aan de reorganisatie.

8.4.2 KERNWAARDEN

Zoals wij in 6.3.3 al hebben aangegeven is de bescherming van kernwaarden bij verplichte samenwerking moeilijk te realiseren. Wij stellen vast dat het 'Zeeuwse Maatwerk' zoals dit bestuurlijk wordt omarmd een poging is om, binnen de door het Rijk opgelegde grenzen, een maximale vrijheid voor partijen te behouden om zelfstandig te besluiten.

8.4.3 VOORTGANG

Wat vanaf het begin in het proces is aangegeven, is dat de regionalisering zou moeten leiden tot wat genoemd werd minder meerwerk. Door nieuwe taken of taakverzwaring als gevolg van kwaliteitseisen gezamenlijk op te pakken, zou dit per gemeente een voordeel opleveren, in geld, kwaliteit of een combinatie van beide. Knelpunt was dat zoiets niet kwantificeerbaar is, omdat uitgegaan wordt van toekomstverwachtingen.

Door de openbaarheid van het netwerk en de strategieën van actoren zijn conflicten niet diep in het proces weggelegd. Ook als bij projecten een aantal burgemeesters actief is betrokken, wordt een conflict ten tijde van de besluitvorming niet vermeden, zeker niet in een situatie waar sprake is van een 'dialogue of the deaf' en/of een vermijdingsstrategie van één actor.

Door middel van de kwaliteitsfoto, het vaststellen van de 62,5% kwaliteitsnorm voor de brandweezorg voor alle gemeenten en de regio, wordt een vorm van 'command en control' geïntroduceerd.

8.4.4 INHOUD

De inhoudsdeskundigheid die het proces moet faciliteren wordt gezocht in de eigen brandweergeleding (Regionaal management overleg). Adviesbureaus worden ingehuurd om het proces te faciliteren.

Er is geen verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie. De uitkomst is regionalisering en staat vast. Alternatieven als bijvoorbeeld intensieve samenwerking worden niet voorgesteld. Uitzondering hierop is het plan om de interimfase tussen huidige situatie en volledige regionalisering te organiseren. Dit plan geeft aan hoe, via een structuur met drie kringen, samengewerkt kan worden bij de uitvoering van lokale en regionale taken. Dit plan is maar ten dele uitgevoerd.

8.4.5 PROCESMANAGEMENT

Een centrale rol voor de contacten met alle organisaties, maar ook intern tussen bestuur en ambtelijke organisatie, is weggelegd voor de Algemeen Directeur Veiligheidsregio. De Algemeen Directeur is de procesmanager in het netwerk, met name in relatie tot de externe

contacten en het zorgen voor de uitvoering van het beleid van het bestuur. Zijn taken en bevoegdheden zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. De functie is, zoals al eerder omschreven, een resultante van de eerste ronde (2001-2003), waarin de aanzet voor de totstandkoming van de veiligheidsregio is gegeven. Het beleidsproces rond regionalisering is dan ook één van zijn verantwoordelijkheden. In het interview stelt de heer Captijn, Algemeen Directeur Veiligheidsregio:

“We hadden ons bestuur meer op sleeptouw moeten nemen (zelf organiseren) en meer de koers moeten laten bepalen zodat het daarin sturend was. Dan zou het gedragen worden vanuit de beleving van het bestuur. Nu worden de taken mede door BZK opgelegd. De bestuurders hebben hierdoor een gebrek aan beleving”.

9 SAMENWERKING IN ZEELAND: EEN VERGELIJKING IN NETWERKEN

Gemeenten in Zeeland zijn, zoals in de inleiding al aangegeven, op de bestuurlijke schaal van Nederland relatief klein. Dit betekent echter niet dat de Zeeuwse gemeenten minder taken hebben dan bijvoorbeeld gemeenten als Rotterdam of Utrecht. Het aantal taken en de kwaliteit die aan de uitvoering van de taken wordt gesteld zijn overal gelijk. Alleen de omvang (kwantiteit) van de uitvoering zal relatief kleiner zijn. Consequentie is dat naar verhouding kleine gemeenten wel expertise moeten hebben om de kwaliteit te kunnen leveren, maar deze (dure) expertise, door relatief weinig vraag vanuit de samenleving, niet maximaal gebruiken. In sommige gevallen is deze expertise niet rendabel (kosten zijn hoger dan de maatschappelijke baten). De politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid om taken op kwalitatief verantwoord niveau uit te voeren, is er bij iedere gemeente. Is het niet vanuit een politiek moreel oogpunt dat de burger maximale kwaliteit geboden moet krijgen, dan is er de dreiging van allerhande juridische procedures en schadeclaims die gemeenten noopt tot het leveren van kwaliteit. In geval van sommige specialistische taken zal een gemeente een afweging moeten maken hoe zij deze verantwoord kan uitvoeren. Samenwerking is hiervoor een mogelijkheid.

Op diverse terreinen wordt door gemeenten in Zeeland samengewerkt. Voor ons onderzoek hebben we een selectie gemaakt van twee samenwerkingsconstructies. De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de regionalisering van de brandweer. In beide cases zijn alle Zeeuwse gemeenten betrokken en in beide gevallen is er sprake van taken die door de Rijksoverheid zijn opgelegd.

De Wmo-case gaat over de gemeentelijk samenwerking in Zeeland op het gebied van de Wet maatschappelijke ondersteuning, in het bijzonder het aanbesteden van de huishoudelijk hulp. Op grond van Wet maatschappelijke ondersteuning genoemde prestatieveld 6 dienen gemeenten vanaf 1 januari 2007 te voorzien in huishoudelijke hulp.

Op basis van het huidige rijksbeleid, moet de brandweezorg niet meer op gemeentelijke schaal worden georganiseerd, maar op regionale schaal.

Er zijn twee verschillende vormen van samenwerking ontstaan tussen dezelfde partijen. We zullen, in dit hoofdstuk, op basis van de theorie en de toepassing zoals wij die in hoofdstuk 6 hebben aangegeven, een aantal conclusies trekken over deze de samenwerking, de effectiviteit beoordelen en een vergelijking maken tussen beide samenwerkingsconstructies.

9.1 SAMENWERKEN IN EEN NETWERK

Samenwerking vindt plaats in een netwerk waarin verschillende actoren hun individuele belangen behartigen en hun beoogde doelen willen bereiken. In deze paragraaf maken we een analyse van de twee cases op basis van de organisatie elementen in de samenwerking (zie ook 6.2).

9.1.1 START VAN DE SAMENWERKING

Zoals in 6.2.1. aangegeven moet worden gekeken welk doel beoogd wordt met de samenwerking. In het geval van de Wmo was de samenwerking in eerste instantie gericht op het tijdig gereed zijn van de gemeentelijke organisaties om uitvoering te geven aan de Wmo en met name het realiseren van de aanbesteding van huishoudelijke hulp. Er was ook een deadline waarop het gerealiseerd moest zijn. Dit was niet alleen een harde datum maar ook

een politiek-bestuurlijk kritisch punt. Het kon niet zo zijn dat de huishoudelijke hulp voor degenen die er al jarenlang gebruik van maakten zou worden stopgezet doordat de gemeenten hun zaken niet op orde hadden. Er werd hierdoor een grote mate van urgentie gevoeld. Dus zowel inhoudelijk (partijen voelden allemaal in ongeveer gelijke mate het probleem) als procesmatig (alleen zou een gemeente nooit op tijd gereed zijn) werd urgentie gevoeld. We kunnen derhalve concluderen dat aan het door de Bruijn, ten Heuvelhof en In't Veld (2008) gestelde urgentiegevoel (zie ook 6.2.1) wordt voldaan.

De brandweer-case geeft een gecompliceerder beeld. Er was in 2001 regionale samenwerking voor een bepaald deel van de brandweertaken (opgelegd bij wet). Maar lokale knelpunten binnen de brandweer leidden tot een bundeling van probleempercepties, waarbij de oplossing zou zijn, één brandweerorganisatie in Zeeland waarin regionale en lokale taken uitgevoerd zouden worden. We kunnen vaststellen dat hiermee aan één van de onderdelen voor een urgentiegevoel werd voldaan. Alle gemeenten hadden, in meer of mindere mate, problemen om hun brandweezorg op kwaliteitsniveau te houden en zouden individueel fors moeten investeren om de kwaliteit op peil te houden of te verbeteren. Maar de overtuiging dat dit alleen door samenwerking kan, was niet overal evenzeer aanwezig. Wij concluderen dat onduidelijkheid over wat samenwerking voor een gemeente oplevert bij de start, niet inzichtelijk gemaakt kon worden. Nog steeds is niet duidelijk wat de winst zal zijn. Het argument dat steeds wordt gebruikt, is dat toekomstige kostenstijgingen minder zullen worden door samen te werken. De 'sense of urgency' was met name aanwezig bij een aantal bestuursleden van de Regionale Brandweer Zeeland die geloofden in winst, maar dit niet hard konden maken. Uitgaande van wat de Bruin, ten Heuvelhof en In't Veld (2008) hiervan stellen concluderen we dat hiermee een bron voor een moeizaam proces aanwezig is.

9.1.2 AFHANKELIJKHEDEN TUSSEN GEMEENTEN

Een volgend element dat aanleiding is tot samenwerking, is de onderlinge afhankelijkheid van partijen om de eigen doelstellingen te bereiken.

De gemeenten zijn met de inwerkingtreding van de Wmo per 1 januari 2007 onder andere verantwoordelijk voor het organiseren van de huishoudelijke hulp aan cliënten. Gemeenten zijn afhankelijk van het Rijk voor wat betreft de financiële middelen om de Wmo uit te voeren. Daarnaast zijn gemeenten ook afhankelijk van elkaar, omdat er onvoldoende kennis en expertise bij de individuele gemeenten aanwezig is, om de huishoudelijke hulp te organiseren. Gemeenten kunnen zelf niet voorzien in de huishoudelijke hulp en moeten een beroep doen op particuliere thuiszorgorganisaties. Hiervoor moet een aanbestedingstraject worden doorlopen, dat niet alleen voldoet aan de hiervoor gestelde wettelijke eisen, maar ook als resultaat heeft dat het beschikbare budget maximaal ten gunste komt van de cliënt die van de huishoudelijke hulp afhankelijk is. De financiering van het Rijk gaat naar de individuele gemeenten. Deze beheren hun eigen budget. De afhankelijkheid in de samenwerking is vooral kennisdeling tussen gemeenten, het vaststellen van één beleidslijn voor heel Zeeland (in het belang van de cliënten) en een deugdelijk aanbestedingstraject.

De bestuurlijke verhoudingen in Nederland, waarbij brandweezorg een lokale verantwoordelijkheid is waar het Rijk niet in kan treden, houden in dat het Rijk verschillende middelen inzet om tot een afhankelijkheidsrelatie met de gemeenten te komen. Zo stelt het Rijk om de regionalisering van de brandweer door te voeren extra financiële middelen beschikbaar aan de regio om zo gemeenten over de streep te trekken. Ook via verhoging van de bijdrage voor brandweezorg via het gemeentefonds wordt door het Rijk getracht de

samenwerking te stimuleren. Het Rijksgeld komt via de regionale brandweer beschikbaar. Dat betekent bijvoorbeeld, dat de gemeenten voor het uitvoeren van projecten om tot regionalisering te komen afhankelijk zijn van de gemeenschappelijke regeling. Individueel zijn gemeenten financieel niet van elkaar afhankelijk. Wel is er een grote afhankelijkheid van gemeenten als het gaat om de uitvoering van repressieve brandweercare (bestrijding van brand en ongevallen). Zodra het gaat om deze ‘warme’ kant van de brandweer is er wel samenwerking en ligt zelf de eindverantwoordelijkheid voor de bestrijding op regionaal niveau. Dit heeft te maken met beschikbare capaciteit c.q. kwaliteit (met name beschikbaarheid van brandweerofficieren) en bijzondere materieel (speciale voertuigen zoals bijvoorbeeld ladderwagens, maar ook specialisten zoals duikers zijn niet in iedere gemeente aanwezig, maar worden wel bij de buurgemeente ingezet). Dus enerzijds is er totale onafhankelijkheid en liggen verantwoordelijkheden strik lokaal, anderzijds kunnen deze verantwoordelijkheden alleen maar worden ingevuld als wordt samengewerkt. Maar we moeten concluderen dat de afhankelijkheid om samen te werken bij brand of ongevallen, en ook hier zoals bij de Wmo in het belang van de burger, een andere inhoud heeft dan samenwerking om één organisatie te realiseren. Het is het beleid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om in heel Nederland te zorgen voor krachtige brandweersamenwerkingen. Deze brandweersamenwerkingen moeten niet alleen in staat zijn lokale brandweercare te leveren, maar moeten ook in staat zijn om grote incidenten en rampen te bestrijden. De afhankelijkheid van de minister ten opzichte van de gemeenten om dit te realiseren, is van een andere orde dan de afhankelijkheid van de gemeenten onderling, om te zorgen dat burgers bij brand of ongevallen snel worden geholpen.

9.1.3 REGELS OM SAMEN TE KUNNEN WERKEN

Beide netwerken waarin wordt samengewerkt hebben een set met afspraken die de onderlinge verhoudingen tussen partijen bepaalt. Partijen komen bij elkaar in een arena waarin het spel van samenwerking zich afspeelt. De regels in het netwerk hebben niet alleen betrekking op de interactie tussen de verschillende actoren, maar ook op de setting waarin de samenwerking zich afspeelt (zie ook 5.5.1.)

In de Wmo-case wordt ervoor gekozen om het netwerk in te bedden in de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten. Binnen deze structuur, die ten aanzien van interacties tussen gemeenten eigen geschreven en ongeschreven regels kent, wordt het College voor Zorg en Welzijn de arena waarin de samenwerking op het gebied van de Wmo zich concentreert. Het is een arena die vrij toegankelijk is voor alle Zeeuwse gemeenten. Op deze wijze konden –het was geen verplichting– alle gemeenten participeren in het aanbestedingsproces. Het doel en de werkwijze van het College voor Zorg en Welzijn zijn vastgelegd in de notitie ‘Doel en werkwijze College voor Zorg en Welzijn’. Hierin staan de afspraken (spelregel) over de wijze van samenwerking. Zo staat expliciet vermeld dat het college geen besluitvormend orgaan is, maar een overlegplatform voor Zeeuwse gemeenten en de provincie Zeeland. Hoewel er afspraken zijn gemaakt over samenstelling, werkwijze en agendabeheer, vindt finale besluitvorming over de geagendeerde onderwerpen in de eigen gemeente plaats. Dit maakt het voor de actoren binnen deze arena helder, dat de uiteindelijke besluitvorming over het aanbestedingsproces wel eens anders uit zou kunnen uitpakken, dan dat in het College voor Zorg en Welzijn is besproken. Het is juist deze vrijheid die gemeenten doet samenwerken in het aanbestedingsproces huishoudelijke hulp. We kunnen concluderen dat de gemeenten in de Wmo-case zelf bepalen hoe de samenwerking tot stand komt, in welke mate wordt samengewerkt en met wie er wordt samengewerkt. Het netwerk beperkt zich tot de overheid.

Zowel particuliere uitvoeringsorganisaties als cliënten hebben formeel geen toegang tot het netwerk, maar worden wel steeds vaker bij de samenwerking betrokken (inbreng kennis en realiseren draagvlak voor maatregelen).

Bij de brandweer is er sprake van een geïnstitutionaliseerde omgeving. De doelstelling, de onderlinge verhoudingen tussen gemeenten en de werkwijze in de arena van de Regionale Brandweer Zeeland en later de Veiligheidsregio Zeeland liggen vast in wetgeving en in een gemeenschappelijke regeling. De wijze waarop interacties plaatsvinden is hierin vastgelegd:

- Toegang tot het netwerk is exclusief voor gemeenten en het Rijk.
- De wettelijke bevoegdheden van individuele actoren zijn bepaald.
- De onderlinge verhoudingen zijn vastgelegd (gekwalificeerde meerderheid).
- De wettelijke bevoegdheden zijn collectief.
- Er worden eisen gesteld aan vergaderingen van Dagelijks en Algemeen Bestuur (bijvoorbeeld met betrekking tot het noodzakelijke quorum).
- Taakverdeling Dagelijks en Algemeen Bestuur (beleid en uitvoering gescheiden).
- Informatieplicht van leden van het Algemeen Bestuur aan hun gemeenteraad.

Ook de arenaregels zijn bepaald:

- Er worden eisen gesteld aan de kwaliteit van te leveren diensten en producten.
- Het voldoen aan de gestelde eisen wordt door het Rijk beloond in de vorm van algemene en bijzondere subsidies.
- Besluitvorming ten aanzien van regionalisering moet unaniem zijn.

Als we kijken naar de regelset in beide netwerken, dan constateren we dat in de Wmo-case de regels zelf gekozen zijn. Door gebruik te maken van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten met een aanvullend aantal netwerkregels over de samenwerking bij de aanbesteding van de huishoudelijke hulp, hebben de gemeenten het gevoel er 'zelf over te gaan', zo concluderen wij.

Hiermee verschilt deze case van de brandweer case waarin netwerkregels zijn gedictieerd door de Rijksoverheid. Gemeenten hebben hierin geen keus en ook de relatie tussen een individuele gemeente en het regionale orgaan is vastgelegd in wettelijke regels. Behalve deze formele regelset is er in de brandweercase één ongeschreven regel en dat is dat er unanimititeit moet zijn bij de besluitvorming. Ondanks dat de formele regelset aangeeft dat besluitvorming bij meerderheid plaatsvindt, wil men, ten aanzien van regionalisering, unanieme besluitvorming. We concluderen dat deze informele regel mede oorzaak is van de vertragingen in het langlopende traject van implementatie van de besluitvorming in 2006.

9.1.4 DE ORGANISATIE VAN DE SAMENWERKING SAMENVATTEND

Het eerste hoofdthema voor onze analyse (zie ook hoofdstuk 6) is de organisatie van het netwerk. Welke actoren zijn er, welke probleem- en oplossingspercepties hebben ze, hoe liggen de onderling afhankelijkheden, welke arena's zijn er en hoe verlopen interacties tussen de actoren? In de vorige paragrafen hebben we op deze onderdelen een analyse en vergelijking gemaakt. Hieronder vatten we deze kort samen en kijken wij ook naar de wijze waarop het netwerk in de praktijk een en ander organiseert.

Wij hebben te maken met een vrijwillige samenwerking (de Wmo case) en een verplichte samenwerking (de brandweer case). Beide komen voort uit rijksbeleid en uit de in gemeente gevoelde urgentie van problemen bij de uitvoering van de taken. Toch is er een fundamenteel verschil.

In de Wmo-case staat de individuele vrijheid van een gemeente niet ter discussie (en wordt ook in de samenwerking, zo blijkt, niet ter discussie gesteld). Ook is de doelstelling van Rijk en gemeenten in grote mate gelijk: het belang van de cliënt die gebruik maakt van de Wmo staat voorop. De individuele verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het gezamenlijk voorgestelde beleid staat voorop. Kennis is de afhankelijkheidsfactor tussen de gemeenten. Geld is het middel van het Rijk om de gemeenten taken te laten uitvoeren binnen door hem vastgestelde kwaliteitsnormen. De gemeentelijke autonomie wordt voor wat betreft de uitvoering niet aangetast. Wel wordt er in onderlinge samenspraak en met gebruikmaking van elkaars kennis en kunde, één beleidslijn opgesteld. Hiervoor is het College voor Zorg en Welzijn in het leven geroepen. Dit college komt voort uit een daarvoor al bestaand overleg op het terrein van maatschappelijke zorg en welzijn en wordt ondersteund door een ambtelijk voorbereidingsoverleg, waarin de gemeentelijke beleidsambtenaren participeren. Het overleg bepaalt wat er op de agenda van het College voor Zorg en Welzijn wordt gezet. Dat betreft in hoofdzaak alleen punten die rijp zijn voor beraad of discussie. Op gemeentelijke niveau stemmen beleidsmedewerkers en de wethouders Welzijn die lid zijn van het College voor Zorg en Welzijn, de te behandelen punten af. Binnen het netwerk is een set met eigen regels gemaakt waar alle actoren zich aan houden. De regels zijn hoofdzakelijk procedureel en gericht op afstemming en op het realiseren van eenheid van beleid. Men heeft ervoor gekozen om onder de paraplu van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten te opereren. Via het bestuur van deze vereniging worden beleidsadviezen voorgelegd aan de gemeentebesturen. Er wordt gebruik gemaakt van bestaande en van, wat mogelijk nog belangrijker is, door de gemeentebesturen vertrouwde instituties. Gemeenten hebben individueel invloed op zowel het bestuur van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten als het College voor Zorg en Welzijn en daarmee grip op de besluitvorming.

In de brandweer case heeft zowel de probleemstelling tussen Rijk en gemeente, als de individuele vrijheid van een gemeente om samen te werken met andere gemeenten, een andere dimensie. Het rijksbeleid is gericht op een steeds hogere kwaliteit van brandweezorg om incidenten als Enschede en Volendam te voorkomen c.q. beter te kunnen bestrijden. Dit beleid sluit maar ten dele aan bij de behoefte aan brandweezorg op lokaal niveau. Lokaal richt het beleid zich vooral de beschikbaarheid van vrijwilligers tijdens daguren en kostenbeheersing in relatie tot kwaliteitseisen. Dat er binnen de brandweerorganisatie gemeentelijk samengewerkt moet worden, staat niet ter discussie. De gemeenschappelijke regeling Regionale Brandweer Zeeland, later Veiligheidsregio Zeeland, bestond al. Wel wordt ter discussie gesteld of het overhevelen van de lokale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de brandweezorg zoals de minister voorstelt, nodig is om de kwaliteitsslag te kunnen maken. Het bestuur is autonoom en heeft een eigen ondersteunende ambtelijke organisatie die de agenda voorbereidt en, anders dan in de Wmo case waar de gemeenten de agenda mede bepalen, zelfstandig de agendainhoud bepaalt.

Waar wij in de Wmo case zien dat de gemeentelijke autonomie wordt gekoesterd, zien wij in de brandweer case een tegenstelde beweging. Er wordt vanuit een op rijksniveau gevoelde probleempceptie, een stuk autonomie van de gemeenten op regionaal niveau neergelegd. De netwerkregels die worden gehanteerd zijn hier een afspiegeling van. In de Wmo case is er

de vrijheid om regels te maken. In de brandweer case worden regels grotendeels bepaald door wet- en regelgeving en is de vrijheid beperkt.

9.2 HET PROCES BINNEN DE SAMENWERKING

In beide cases is geen sprake van een lineair proces waarbij een probleemstelling in verschillende fase leidt tot een uitkomst. Beide netwerken kennen processen die worden beïnvloed door grotendeels externe factoren, waardoor er verschillende rondes ontstaan waarbinnen besluitvorming plaatsvindt en die leiden tot een resultaat. Dit resultaat is vaak niet meer een finaal resultaat. Het leidt weer tot nieuwe probleemstellingen, waarna de gezamenlijke zoektocht naar een oplossing opnieuw begint.

9.2.1 RONDES EN RESULTATEN

In de Wmo-case constateren wij dat de initiële probleemstelling, het organiseren van de aanbesteding van huishoudelijke hulp, in de eerste ronde is opgelost. De aanbesteding moet echter periodiek worden herhaald. Bij de tweede aanbestedingsronde hadden de gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen argumenten om niet de algemeen voorgestelde lijn te volgen. Zij wilden een andere wijze van budgetteren in relatie tot de specifieke Zeeuws-Vlaamse situatie waarin sprake is van een beperkt aantal zorgaanbieders. Zoals wij in interviews hebben kunnen constateren, is ondanks enige zorg (en irritatie bij andere gemeenten) de rode draad in de samenwerking gevolgd: de individuele vrijheid van een gemeente staat voorop. Wij constateren derhalve dat ook de tweede ronde succesvol is verlopen en inmiddels heeft geleid tot een derde ronde, waarbij het College voor Zorg en Welzijn ook op andere terreinen van de Wmo algemeen beleid formuleert en voorlegt aan gemeenten. In de Wmo case is de conclusie dat de resultaten een progressieve en positieve lijn volgen die leidt tot inhoudelijke verbreding van de samenwerking.

Ook in de brandweer case zijn er verschillende ronde. Iedere ronde kent een uitkomst. Deze uitkomsten leiden echter voornamelijk niet tot de realisatie van één brandweerorganisatie. Steeds op het 'moment suprême' wordt besluitvorming omgebogen en wordt de regionalisering weer verder in tijd opgeschoven. Er is geen sprake van stagnatie in de samenwerking. Dit is in formele zin ook onmogelijk. Ook de besluitvorming in 2006 bij de start van de Veiligheidsregio Zeeland laat niets aan duidelijkheid te wensen over als het gaat om het gewenste eindresultaat. Alle in gezamenlijkheid en individueel te nemen (deel)besluiten blijven echter uit. Uitgaande van de netwerktheorie is een negatief besluit om iets niet te doen of uit te stellen, ook een resultaat. Dit zien wij terug in de brandweer case. Van een echte stagnatie waarin besluitvorming uitblijft, is geen sprake. Het initiële besluit om te komen tot één organisatie blijft gehandhaafd. De resultaten van de rondes leiden steeds tot uitstel van de uitvoering. Deze besluiten leiden tot een nieuwe ronde die een herhaling van zetten inhoudt. Naar onze mening ligt de hoofdoorzaak in het feit dat de onzekerheden die vanaf het begin aanwezig waren, het ontbreken van een heldere winstverwachting (wat is het (financiële) voordeel van één organisatie) en het, in 9.1.1 beschreven, ontbreken van een volledige 'sense of urgency'.

Als we beide cases vergelijken dan zien we dat beide rondes kennen. Echter in de Wmo case wordt steeds winst geboekt. Het bundelen van kennis en expertise leidt tot resultaat in het aanbestedingstraject, wat weer aanleiding is voor nieuwe rondes waar andere probleempercepties in relatie tot de Wmo ook oplossingsgeraad worden gemaakt. De winst in de brandweer case blijft vaag en onduidelijk. Er heerst bij sommigen het gevoel dat één organisatie voordeel moet opleveren, maar dit voordeel kan tot nu toe niet worden

gekwantificeerd. De resultaten zijn dan ook gericht op uitstel van de uitvoering om de onzekerheden die hierdoor nog bestaan te minimaliseren.

9.2.2 STRATEGIEËN BIJ DE SAMENWERKING

Om hun doel te bereiken zullen de actoren in het netwerk een aantal strategieën toepassen. Deze strategieën beïnvloeden de onderlinge relaties en daarmee mogelijk ook de uitkomst van het proces.

Op basis van ons onderzoek komen wij tot het in onderstaande tabel opgenomen overzicht van strategieën die zijn toegepast in de Wmo case en meer specifiek in relatie tot het aanbestedingsproces huishoudelijke hulp in de drie onderscheiden rondes.

	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3
Solostrategie		•	
Conflictstrategie			
Vermijdingsstrategie		•	
Samenwerkingsstrategie	•	•	•
Faciliterende strategie	•	•	•

TABEL 17 STRATEGIEËN

Wij kunnen vaststellen dat de samenwerkingsstrategie en de faciliterende strategie als een rode draad door het aanbestedingsproces lopen. De strategieën die partijen hanteren worden toegepast in een horizontale verhouding tussen de actoren in het College voor Zorg en Welzijn. De afhankelijkheid door het onbreken van kennis over de meest effectieve wijze waarop uitvoering kan worden gegeven aan de huishoudelijk zorg en financiële onafhankelijkheid zoals hierboven aangegeven, vormen naar onze mening de basis voor de samenwerkingsstrategie. Van een conflictstrategie, waarbij gemeenten afwijken van het rijksbeleid, kan geen sprake zijn. De uitvoering van de Wmo is een medebewindstaak die door de gemeenten uitgevoerd moet worden. De solostrategie die in de tweede ronde wordt gevolgd door de Zeeuws-Vlaamse gemeenten, doet uiteindelijk geen afbreuk aan de samenwerking.

In de brandweer case zien we een grotere verscheidenheid aan strategieën.

	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 4
Solostrategie	•	•		•
Conflictstrategie		•		
Vermijdingsstrategie	•	•	•	
Samenwerkingsstrategie	•	•		•
Faciliterende strategie				•

TABEL 18 STRATEGIEËN

Wij kunnen op basis van het onderzoek concluderen dat de verplichte samenwerking in deze case tot andere strategieën van actoren leidt dan vrijwillige samenwerking. Het inperken van gemeentelijke autonomie leidt tot vermijdingsstrategie of conflictstrategie.

Onze algemene conclusie is dat partijen van strategie veranderen door externe factoren. Zo wordt de samenwerkingsstrategie in de eerste ronde beïnvloed door de verlaging van het gemeentefonds. Deze handelswijze kan naar onze mening worden verklaard uit het feit dat de samenwerking rigide is. De enige ‘escape’ voor partijen is uitstel. Hierop zijn individuele strategieën gebaseerd. In de trant van ‘je weet wat je hebt en niet wat je krijgt’ wordt samengewerkt op die onderdelen die niet tot de gemeentelijke autonomie behoren. In de eerste twee rondes was er nog enige speelruimte ten aanzien van de uitkomst. Zo kon bijvoorbeeld worden gekozen voor intensieve samenwerking met behoud van lokale organisaties. Vanaf de tweede ronde wordt het rijksbeleid stringenter. Eén regionale brandweerorganisatie is het doel dat moet worden gerealiseerd. In de derde ronde zien wij dat strategieën worden aangepast als gevolg van de vertrouwensbreuk die ontstond bij de vorming van de Veiligheidsregio Zeeland in 2006. Vanaf dat moment worden er solostrategieën ontplooid waarin gemeenten hun eigen brandweer verder ontwikkelen. Er is sprake van een vermijdingsstrategie die leidt tot een adempauze waarin actoren hun posities opnieuw bepalen. De nieuw ingenomen posities worden op zich weer beïnvloed door het onomkeerbare rijksbeleid tot regionalisering. Wat ons opvalt is, dat de gezamenlijk gevoerde strategie voornamelijk een faciliterend karakter heeft. Dit uit zich naar onze mening in de volharding om, vanuit de gemeenschappelijke regeling, volledig draagvlak voor de ontwikkeling van één brandweerorganisatie te creëren danwel te behouden.

Wat strategieën van de actoren in het proces betreft, zijn beide cases onvergelijkbaar. In de Wmo case zijn strategieën gericht op maximale samenwerking in de voorbereiding en de coördinatie van beleid. Strategieën zijn ook gericht op het maximale resultaat voor de cliënt die gebruik moet maken van Wmo en daarmee ook op de politiek-bestuurlijke verhouding met de inwoners van een gemeente.

Anders is dit in de brandweer case waar de strategieën niet alleen zijn gericht op het beperken van de invloed van het Rijk (Zeeuws Maatwerk), maar ook op het inperken of beperken van macht en positie van de te vormen organisatie in relatie tot de gemeenten. Ook het beïnvloeden van de onderlinge verhoudingen (met als argument leuningdrag) zijn onderwerp van strategiegebruik. Dit zien we met name terug bij de start van de Veiligheidsregio Zeeland in 2006.

9.2.3 VERTROUWEN

Zoals we hebben aangegeven is het meten van vertrouwen moeilijk (zie 6.3.2). De start van het proces en de overgang bij de rondes zijn momenten om te kijken of de verwachting van actoren jegens elkaar is gewijzigd. Dit kan een graadmeter zijn voor het onderlinge vertrouwen.

Wij concluderen dat de verwachtingen van actoren in de Wmo case feitelijk niet zijn gewijzigd. De partijen vertrouwen elkaar. Mogelijk komt dit doordat de samenwerking onder de paraplu van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten is gerealiseerd. De vereniging heeft een reputatie als belangbehartiger van de Zeeuwse gemeenten. Het snelle resultaat, de ‘wins’ die zijn behaald met het eerste aanbestedingsproces, heeft de basis gevormd voor het vertrouwen om met elkaar samen te werken. Tevens is een basis gelegd voor verdere samenwerking. Het onderlinge vertrouwen in de eerste ronde heeft geen schade opgelopen

door de solostrategie van de Zeeuws-Vlaamse gemeenten met betrekking tot het aanbestedingsproces huishoudelijke zorg. Het feit dat gemeenten elkaar de ruimte geven om een eigen koers te varen, heeft ertoe bijgedragen dat het vertrouwen dat men in elkaar had gedurende de eerste ronde, ook in de tweede en derde ronde aanwezig was.

In tegenstelling tot de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten, heeft de Regionale Brandweer Zeeland, die initieel de discussie over regionalisering leidde, een matige reputatie als belangenbehartiger. Het was immers de kwaliteit van de organisatie van de regionale brandweer en het vertrouwen daarin die aanleiding gaven tot het beleidsproces dat in 2001 werd gestart. Hierbij komt dat bij bepaalde actoren het beeld is ontstaan dat het proces van regionalisering leidt tot opportunisme (het leungedrag' bij sommige gemeenten. De brief, zoals deze wordt weergegeven in figuur 7, leidt tot een vertrouwensbreuk. De toen aangebrachte wijziging, gebaseerd op verwacht leungedrag –op zichzelf een uiting van wantrouwen jegens anderen– verstoort het proces zodanig dat er enige tijd sprake is van een 'dialogue of the deaf'. Dit leidde tot vermijdingsstrategie bij een aantal niet direct bij het ontstane conflict betrokken actoren. Zij wachtten af tot er weer voortgang in het proces kwam. Deze vertrouwenskwesitie is naar onze mening één van de knelpunten die de realisatie van één organisatie tegenhoudt.

De discussie over onderling vertrouwen wordt, zo concluderen wij op basis van de bestuursnotulen, feitelijk consequent vermeden.

9.2.4 PROCESONTWERP EN UITVOERING

In 5.5.5 geven we een aantal randvoorwaarden aan voor een succesvol proces. Openheid, bescherming van kernwaarden, voortgang en inhoud zijn de hoofdelementen die in het procesmanagement een plaats moeten krijgen.

De Wmo case heeft alle elementen in zich om tot een succes te worden en mogelijk te blijven. De uitzonderlijke vrijheid die alle participanten krijgen en het volledige behoud van zeggenschap over de uitvoering van de Wmo op lokaal niveau, zorgt voor veel vertrouwen. De samenwerking kenmerkt zich naar ons oordeel meer door inhoudelijke discussie over de maximale inzet van middelen ten gunste van de cliënt, dan door een procesmatige discussie waaronder het optuigen van een gezamenlijk orgaan dat de uitvoering ter hand neemt. Er zijn ook 'wins', één van de vereisten om de voortgang te behouden, zoals de succesvolle eerste aanbesteding en het Zeeuwse model dat hieruit voortkwam. Wij concluderen dat er, door de verbreding van de samenwerking, inmiddels meer behoefte ontstaat aan structuur in het netwerk en dat de ondersteuning van de samenwerking (tot nu toe in financiële zin afgedekt door de provincie) ter discussie komt.

In hoofdstuk 6.3.3 hebben we verondersteld dat kernwaarden van een organisatie bij verplichte samenwerking zonder meer worden aangetast. Dit noopt tot een wat bredere analyse van de brandweer case ten aanzien van het procesmanagement. Het proces tot regionalisering leidt tot een inbreuk op kernwaarden van een gemeente. Weer een taak die verdwijnt en ongrijpbaar wordt voor de lokale politiek, waardoor voor hun gevoel sturing niet meer mogelijk is. De discussie over leungedrag is vanuit deze optiek mogelijk een argument voor dieperliggende gevoelens ten aanzien van aantasting van de kernwaarden. Een deel van de gemeentelijke organisatie overdragen op basis van vage en vaak (nog) niet hard te maken kwaliteitsverbeteringen, verbetering van de continuïteit, minder meerkostenetc. zonder compensatie in de vorm van andere verantwoordelijkheden, taken en financiële middelen, vraagt van een gemeenteraad bestuurlijke visie en daadkracht. Ten aanzien van de

bescherming van kernwaarden concluderen wij dat het 'Zeeuwse Maatwerk' gezien kan worden als een bestuurlijke metafoor voor het in eigen tempo en deels ook met eigen inhoud ontwikkelen van een veiligheidsregio. Het legitimeerde, naar het oordeel van de Zeeuwse bestuurders, het afwijken van de door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven weg (en tempo). Dit streven ligt in 2006 ook ten grondslag aan het in de gemeenschappelijke regeling vastleggen van het feit dat gemeenteraden afzonderlijk moeten besluiten over de overgang van hun vrijwilligers. Hierdoor ontstaat een (nagenoeg fictieve) exitregel ten aanzien van het resultaat van het proces. Het ontbreken van een exitregel, in de zin dat partijen uit de gemeenschappelijke regeling kunnen treden, kan volgens ons niet gecompenseerd worden door dit 'Zeeuwse Maatwerk'.

De aantasting van de kernwaarden van gemeenten wordt niet of nauwelijks gecompenseerd door het waarborgen van de andere randvoorwaarden ten aanzien van openheid, voortgang en inhoud van het proces. Ook aan deze andere randvoorwaarden kan de verplichte samenwerking niet of nauwelijks voldoen. Zo is de randvoorwaarde dat conflicten diep wegstopt in het proces zitten, in de brandweer case niet aanwezig. Dit is naar onze mening inherent aan de juridische vormgeving en de openbaarheid van bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Verantwoording door bestuursleden wordt in openbaarheid afgelegd aan gemeenteraden, die ook hun mening kenbaar mogen geven over de begroting. Door het instellen van een projectcommissie Brandweer Zeeland (tot april 2007) met daarin twee burgemeesters (één lid DB en één lid AB) is getracht om de relatie tussen de ambtelijke projectorganisatie en het bestuur te optimaliseren. In deze verhouding liggen echter geen conflicten verborgen, maar mogelijk worden door het instellen van deze commissie wel conflicten voorkomen (in ieder geval biedt het een open dialoog tussen ambtelijke organisaties en bestuur). De conflicten liggen binnen het bestuur, tussen (de vertegenwoordigers van) de gemeenten.

Ook de voor de voortgang noodzakelijke '(quick) wins' ontbreken. Er zijn enkele (grotere) gemeenten die de regionalisering helemaal niet zien als winst. Zij verwachten juist verlies of op zijn minst een status quo van de huidige kwaliteit van de brandweezorg.

9.2.5 NETWERKMANAGEMENT

Het netwerk moet worden gemanaged. Zo moeten de netwerkgeregels worden bewaakt, de randvoorwaarden voor een succesvol proces worden verwezenlijkt, en kunnen interacties tussen actoren worden ondersteund danwel begeleid en conflicten worden opgelost. Op het terrein van netwerkmanagement zien wij niet alleen verschillen, maar ook overeenkomsten in beide cases.

In beide cases is er een bestuurlijke bovenbouw in het netwerk. De voorzitter van het bestuur of in het geval van de Wmo-case de voorzitter van het College voor Zorg en Welzijn, functioneert als bestuurlijk manager. Deze bemiddelt in potentiële conflicten tussen partijen, met externe partijen namens anderen, enzovoorts. In beide cases is de strategie gericht op maximale participatie van gemeenten in het proces. Toch is er een verschil en dat is dat het College voor Zorg en Welzijn een enkelvoudige focus heeft en zich kan beperken tot de (beleids)voorbereiding van de uitvoering van de Wmo. Het bestuur van de Veiligheidsregio Zeeland, de arena waar ook de discussie over de brandweezorg zich afspeelt, heeft echter te maken met een scala aan onderwerpen op het terrein van fysieke veiligheid, zowel in de voorbereiding van beleid, het vaststellen en het uitvoeren ervan.

Ambtelijk wijkt de vorm van netwerkmanagement af van het politiek-bestuurlijke. In de Wmo case wordt gebruik gemaakt van de capaciteit van een bestaande organisatie op het terrein van maatschappelijke zorg. Deze heeft de ondersteuning van het College voor Zorg en Welzijn erbij gekregen. Het betreft hier hoofdzakelijk een stuk procescoördinatie op ambtelijk niveau tussen de gemeenten in relatie tot de voorbereiding van de vergaderingen van het College voor Zorg en Welzijn. Voor de formele lijn tussen het College voor Zorg en Welzijn en de gemeenten wordt gebruik gemaakt van de bestaande ambtelijke ondersteuning van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten. Inhoudelijk leveren alle gemeenten in het kader van ambtelijk vooroverleg hun bijdragen. Er is niet één ambtelijk eindverantwoordelijke. Wel is er een coördinator die uitsluitend het proces begeleidt en geen inhoudelijke verantwoordelijkheid heeft. Door een grote mate van gelijkheid van betrokken actoren, zowel bestuurlijk als ambtelijk, is er geen grote sturing nodig. Wat wij concluderen over de manier waarop het aanbestedingstraject tot stand is gekomen, is dat iedereen met een positieve insteek heeft meegewerkt en er eigenlijk geen managementbehoefte is geweest anders dan een klein beetje coördinatie.

In de brandweer case is er sprake van een zogenaamd openbaar lichaam, geïnstitutionaliseerd op basis van de gemeenschappelijke regeling. Dit is een zelfstandig orgaan dat het bestuur adviseert ten aanzien van de hun opgelegde wettelijke taken. De regionalisering van de brandweer is één van deze taken, ontstaan uit de behoefte de eigen kwaliteit te verbeteren. De algemeen directeur van dit openbaar lichaam is belast met de coördinatie van de uitvoering van een veelheid aan taken, waarvan de regionalisering er één is. Het procesmanagement voor regionalisering is, projectmatig, in de verschillende rondes weggelegd bij de leidinggevende van de brandweer. Het netwerkmanagement in de brandweer case is een integraal onderdeel van de taakuitvoering van deze organisatie. Het is een keus van het bestuur geweest om de ontwikkeling van de brandweerorganisatie (als onderdeel van de organisatie van de Veiligheidsregio Zeeland als geheel) te koppelen aan de functie van Algemeen Directeur. De managementstrategie die is gevoerd, is dan ook gericht geweest op het realiseren van een nieuwe organisatie voor de Veiligheidsregio Zeeland. Deze was in het begin met name ook gericht op het regionaliseren van de brandweer, maar na besluitvorming in 2007 door het bestuur (stilzetten ontwikkeling) vooral gefocust op de overige onderdelen van de Veiligheidsregio Zeeland en op wat genoemd wordt de centrale organisatie. De commandant Regionale Brandweer Zeeland, één van de drie onderdeeldirecteuren, heeft nu de opdracht om de regionalisering te realiseren. Het netwerkmanagement is hiermee niet alleen strategisch van aard, maar de procesmanager is ook inhoudelijk betrokken bij het proces en verantwoordelijk voor één van de organisaties die 'opgaat' in de nieuw te vormen organisatie en beoogd leidinggevende hiervan.

We zien dat er ambtelijk duidelijk verschillen bestaan. In de Wmo case is het netwerkmanagement gericht op procesmatige aspecten. Partijen zijn redelijk zelfsturend ten aanzien van inhoud en samenwerking.

In de brandweer case is het netwerkmanagement een taak van de Veiligheidsregio Zeeland. Continu moeten er afwegingen gemaakt worden tussen belangen op regionaal en lokaal niveau en dan ook nog op een veelheid van terreinen. Door de keuze om het netwerkmanagement neer te leggen bij een inhoudelijk betrokken functionaris (eerst de directeur Veiligheidsregio Zeeland en nu de Regionaal Commandant Brandweer Zeeland), wordt, naar ons oordeel, een zware wissel getrokken op het onderlinge vertrouwen tussen

partijen, dat toch al niet optimaal is. Ook hierin zien we een aanleiding voor de trage voortgang van het proces tot nu toe.

9.2.6 EEN VERGELIJKING TUSSEN BEIDE CASES OP PROCESNIVEAU

Uit het bovenstaande mag duidelijk zijn dat er op procesniveau fundamentele verschillen zijn tussen de Wmo case en de brandweer case. De Wmo-case voldoet aan de randvoorwaarden voor een succesvol proces zoals dit is omschreven. Dit leidt zowel tot samenwerking als tot succesvolle resultaten. Gevolg hiervan is dat de samenwerking wordt verbreed naar andere terreinen binnen de uitvoering van de Wmo.

De brandweercase is door de structuur van het netwerk waarin het beleidsproces verloopt, de regels die voor dit netwerk gelden de door actoren gebruikte strategieën en het onderlinge wantrouwen dat hier uit voortkomt, een complex maar vooral ook een langdurig proces. Resultaten zijn vaak kleine stapjes voorwaarts (soms eerst twee stappen voorwaarts en dan weer één terug). Dit is ook te zien bij het besluit tot regionalisering in 2006 waarbij de uitvoering voortvarend ter hand werd genomen. Vervolgens legt de besluitvorming over de wijze van uitvoering het proces stil. Later wordt hier op onderdelen wel weer mee verder gegaan in de context van de organisatie Veiligheidsregio Zeeland. Wederom wordt nu de uitvoering voor besluitvorming voorgelegd in de vorm van een raadsvoorstel om, naast het beroepspersoneel van de lokale brandweren, ook de vrijwilligers over te laten gaan naar de Veiligheidsregio Zeeland.

Hoe effectief de samenwerking is blijkt uit deze vergelijking. Beide samenwerkingsvormen leveren op hun eigen wijze resultaat op en dragen bij aan een verbetering van de samenwerking. Als wij beide cases tegen elkaar afzetten en kijken naar de periode van samenwerking en naar hard resultaat, dan wint duidelijk de Wmo case.

10 AANBEVELINGEN

Als we beide cases vergelijken, dan moeten wij concluderen dat de manier waarop de samenwerking en het proces in de Wmo case zijn vormgegeven, een voor Zeeland werkbaar model is en mogelijk ook in andere situaties kan worden toegepast. Kanttekening hierbij is dan wel, dat de wijze waarop een taakstelling door het Rijk aan gemeenten wordt opgelegd, in grote lijnen overeen zal moeten komen. Gemeenten moeten voor de uitvoering van een specifieke taak rechtstreeks financiële middelen ontvangen van het Rijk en volledige vrij zijn in de manier waarop de taak wordt uitgevoerd, mits deze voldoet aan bepaalde kwaliteitseisen. Het tweede element dat een rol speelt, is dat het onderwerp politiek-bestuurlijk interessant moet zijn.

Met dit als basis komen wij tot een aantal aanbevelingen waarvan sommige mogelijk ook binnen de brandweer case het proces kunnen versoepelen.

1. Bij de start

Maak een grondige analyse van de probleemstelling en van de effecten van de oplossingsrichting op bestaande structuren en organisaties. Op basis hiervan kan een samenwerkingsconstructie worden ontwikkeld, waarbij ook gekeken moet worden op welke wijze het procesverloop succesvol kan zijn.

Kijk bij het opleggen van nieuwe taken door de Rijksoverheid, ook al zijn deze gericht op individuele gemeenten, of dit effect heeft op bestaande samenwerkingsverbanden. Tevens is

een analyse op zijn plaats van het effect van de nieuwe taak op bestaande percepties van probleem, oplossing en urgentie bij actoren. Kijk of en zo ja op welke wijze de organisatie van de samenwerking moet worden bijgesteld.

2. Inrichting van het netwerk

Zorg voor transparantie in netwerkregels, verantwoordelijkheden die de samenwerking oplegt aan individuele actoren en bepaal de arena's waarin het proces zich gaat afspelen. Maak een bewuste keus tussen bestaande arena's of nieuw te vormen arena's. Zorg voor zoveel mogelijk gelijkwaardigheid van partijen op basis van hun onderlinge afhankelijkheden. De bijdragen van kleine gemeenten weegt evenzwaar als die van grote gemeente. Maak afspraken in geval dit niet mogelijk is, door vormen van compensatie van verliezen.

3. Inrichting van het proces

Plaats het proces in een omgeving die zoveel mogelijk de kernwaarden van de actoren respecteert cq in stand houdt. Plaats het beleidsproces bij (verplichte) samenwerking in een omgeving die vrij is van te strakke spelregels tussen actoren (zoals een gemeenschappelijke regeling). Creëer tenminste in de ontwikkelfase een samenwerkingsverband buiten bestaande structuren waar iedere actor een maximale vrijheid heeft om de eigen probleemperceptie, oplossing en urgentie naar voren te brengen. Start vanuit deze individuele percepties de samenwerking en ontwikkel op gelijkwaardig niveau naar een gezamenlijk oplossing die voldoet aan het (door het Rijk) gewenste niveau.

4. Ten aanzien van vertrouwen

Wees kritisch of een bestaande organisatiestructuur voldoende vertrouwen heeft om een nieuwe ontwikkeling in gang te zetten. Zo niet, zorg voor een alternatief, bijvoorbeeld een projectomgeving, die onafhankelijk van bestaande partijen en structuren kan werken.

Maak vanaf de start het onderlinge vertrouwen bespreekbaar. Neem maatregelen en spreek spelregels af die knelpunten op dit terrein kunnen verhelpen. Kijk uit voor opportunistisch gedrag en creëer regels die bepalen hoe worden opgetreden als dit zich voordoet. Hiermee wordt de kans dat opportunistisch gedrag zich voordoet tijdens het proces verkleind.

5. Netwerkmanagement

Blijf gefocused op het proces, meer dan op de inhoud. Laat de inhoud bepaald worden door de actoren en faciliteer dit door bijvoorbeeld coördinatie van het proces, beleidsvoorbereiding, etc. Wees alert op mogelijke probleemhaarden en zorg dat deze door de juiste partijen, liefst diep in het proces, worden opgelost. Maak onderscheid tussen ambtelijk netwerkmanagement en bestuurlijk netwerkmanagement maar zorg voor een goede koppeling tussen diegenen die dit netwerkmanagement uitvoeren. Overweeg de voor- en nadelen van inhoudelijk betrokken functionarissen in de rol van netwerkmanager en bepaal, op basis van de gemaakte keus, de risico's voor het proces.

Een aantal van deze aanbevelingen kan mogelijk bij de doorontwikkeling van de brandweer worden meegenomen en bijdragen aan een beter proces. Zo valt te overwegen om een nieuwe arena te creëren, waarbinnen de implementatie van de regionalisering zowel bestuurlijk als ambtelijk wordt begeleid. Een arena waar veiligheidsregio en gemeenten gelijkwaardig zijn en hun belangen voor een kwalitatief goede brandweezorg op elkaar kunnen afstemmen en tot één resultaat kunnen komen.

In de Wmo-case zien we door de taakverbreding bij het College voor Zorg en Welzijn een tendens naar meer afspraken en regels alsook naar meer ondersteuning. We vragen ons af in hoeverre dit de kernwaarden van de individuele gemeenten zal aantasten en of en zo ja welke druk dit op de samenwerking gaat leggen.

11 SLOTBESCHOUWING

Problemen oplossen betekent veranderen. Verandering brengt onzekerheden met zich mee. Immers je verlaat je 'comfort zone' en begeeft je op onbekend terrein. Als er dan ook nog een grote afhankelijkheid van anderen is om het doel te bereiken, worden onzekerheden groter. Zeker als de afhankelijkheden zich zo tot elkaar verhouden dat iedereen altijd iets van een ander nodig heeft. Dit is in Zeeland steeds vaker het geval. De schaalgrootte van de gemeenten in Zeeland brengt met zich mee dat sommige politiek-bestuurlijke vraagstukken niet meer door één gemeente opgelost kunnen worden.

Of in Zeeland de historische eilandenstructuur iets te maken heeft met elementen als vertrouwen en strategie, kan op basis van ons onderzoek niet worden geconstateerd. Toch zullen zeker ook (historische) cultuurelementen een rol spelen. Cultuurelementen die ook te maken hebben met vertrouwen tussen gemeenten.

Wat wij zien is dat problemen van de één door de ander worden gezien als een oplossing. Dit is dan ook de titel van onze scriptie. Maar wij kunnen ook constateren dat het omgekeerde net zo goed waar kan zijn. De oplossing van de één kan ook het probleem van de ander worden.

Samenwerking leidt tot verandering. Verandering leidt tot weerstand. Samenwerking en processen binnen samenwerkingsverbanden, zullen nooit vloeiend verlopen, maar een vorm van netwerkmanagement vereisen. Het is aan de procesmanager om te zoeken naar de juiste format op basis van een deugdelijke analyse bij de start en bijstelling gedurende het proces.

12 GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Voor de casus regionale brandweer waren dat:

- de notulen van in onze ogen relevante overlegstructuren:
 - Algemeen Bestuur (vanaf 2001)
 - Regionaal Management Overleg Brandweer Zeeland
- Bestuurlijk vastgestelde documenten waaronder:
 - Visiedocument Zeeuwse Veiligheidsregio (2004)
 - Van '13 x 1 naar 1 x 13 (2004)'
 - Interimfase 'van 13 X 1 naar 1 x 13'
- Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zeeland 2006
- Convenant Veiligheidsregio met minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (juni 2008)
- Concept Wet veiligheidsregio's

Voor de casus Wmo waren dat:

- De notulen van de volgende overlegstructuren:
 - Het College voor Zorg en Welzijn
 - Raadsvergaderingen Zeeuwse gemeenten
- Wet maatschappelijke ondersteuning
- Gemeenschappelijke regeling Samenwerkingsverband Welzijnzorg Oosterschelderegio
- Verordeningen gemeenten Voorzieningen Wmo
- Startnotities gemeenten in het kader van de Wmo

13 BIBLIOGRAFIE

Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging*. Den Haag: Lemma.

BZK, M. (2004). *Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's*. Den Haag.

Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1-25.

de Bruijn, H., ten Heuvelhof, E., & in't Veld, R. (2008). *Procesmanagement*. Den Haag: Academic service.

Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1e editie ed.). Boston: Little, Brown & Company.

Klijn, E.-H. (2007). Managing complexity: Achieving the Impossible. *Critical Policy Analysis*, 1 (3), 252-277.

Klijn, E.-H., & Twist van, M. (2000). Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren. In A. Edwards, & L. Schaap, *Vaardigheden in de publieke sector* (pp. 37-61). Bussum: Coutinho.

Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.

Thiel, S. v. (2007). *Bestuurskundig Onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

14 OVERZICHT VAN DE GEÏNTERVIEWDEN

De heer mr. A.J. van de Berg, afdelingshoofd Staf, gemeente Kapelle, voormalig afdelingshoofd Welzijn gemeente Kapelle

De heer ing. F.J.G.M. Captijn, MCDm, Algemeen Directeur Veiligheidsregio Zeeland

De heer F.A.D. Driessche, wethouder gemeente Hulst, portefeuillehouder Wmo

De heer L.M. Klaasse, adjunct-secretaris Vereniging van Zeeuwse Gemeenten

De heer J.F. Mulder, burgemeester gemeente Hulst, lid Dagelijks Bestuur Veiligheidsregio Zeeland

De heer A.A. de Vries, wethouder gemeente Middelburg, portefeuillehouder Wmo, voorzitter College voor Zorg en Welzijn

De heer A. Willemstein, brandweercommandant gemeente Goes, lid Regionaal Management Overleg (RMO)

De heer J. Melse, wethouder gemeente Veere, portefeuillehouder Wmo

De heer drs. F. Witkam, voorzitter ambtelijk vooroverleg College voor Zorg en Welzijn