



## Woord vooraf

Voor u ligt een onderzoek naar de samenwerking in de publieke sector op het gebied van arbeidsmarktbeleid. Het is een onderwerp wat bestuurskundig niet enkel interessant, maar ook relevant is. In dit verband is opgemerkt dat het een onderzoek is dat “dingen kan maken en breken”. Desondanks presenteer ik dit onderzoek ‘Samenwerken aan Werk’ en dat betekent tevens de afronding van mijn masteropleiding aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zodoende komt er een einde aan een intensieve, maar zeer leerzame periode.

Samenwerking is een woord wat ik in de regio Drechtsteden veelal heb gehoord. Als onderzoeker heb ik mij laten meevoeren in de verhalen over samenwerking tussen de partners in de arbeidsmarktregio en meer specifiek ten tijde van het project Leren en Werken Drechtsteden. Op het gebied van Werk en Inkomen zijn interessante ontwikkelingen gaande en de respondenten hebben bijgedragen aan de inzichtelijke weergave hiervan. Mijn dank gaat dan ook als eerste uit naar de respondenten die mij tijdens de stage bij Zorgberaad Zuid-Holland Zuid het vertrouwen hebben gegeven en mij van zeer bruikbare informatie hebben voorzien.

Voorts spreek ik mijn dank uit voor mijn beide studiebegeleiders. Dhr. Hupe heeft mij het gehele proces geadviseerd en gemotiveerd. Van zijn adviezen heb ik dankbaar gebruik gemaakt. Het is door goed te luisteren, maar terdege er een eigen draai aan te geven dat deze scriptie tot dit eindresultaat heeft geleid. Voorts wil ik Dhr. Fenger bedanken die als tweede lezer mij van zeer bruikbare input heeft voorzien. Het resultaat hiervan kunt u in het navolgende nalezen.

Dan rest mij nog mijn vriendinnen te bedanken die of hetzelfde proces hebben afgerond of die er nog ‘even voor moeten zitten’. Het is een hele omschakeling geweest van de Radboud Universiteit Nijmegen naar de EUR en mede dankzij hen is het een plezierig, doch laatste studentenjaar geweest. Desalniettemin gaat bijzondere dank uit naar mijn moeder, die op haar kordate wijze en zeer doordacht handelen er altijd voor mij is.

Petra Willems  
Rotterdam, januari 2010

# Inhoudsopgave

<b>Woord vooraf .....</b>	<b>2</b>
<b>Lijst met afkortingen.....</b>	<b>6</b>
<b>1. Ter inleiding .....</b>	<b>7</b>
1.2 Probleemanalyse.....	8
1.2.1 Wat is er aan de hand en wie zijn er betrokken? .....	8
1.2.2 Waarom is het probleem? .....	8
1.2.3 Hoe is het probleem ontstaan en wat is er al gedaan? .....	8
1.2.4 Voor wie is het een opgave? .....	8
1.3 Probleemstelling.....	9
1.3.1 Doelstelling .....	9
1.3.2 Vraagstelling.....	9
1.4 Onderzoeksaanpak .....	10
1.5 Maatschappelijke relevantie .....	10
1.6 Wetenschappelijke relevantie .....	11
1.7 Leeswijzer.....	11
<b>2. Theoretisch kader.....</b>	<b>12</b>
2.1 Trias Gubernandi.....	12
2.2 Institutionele settings .....	13
2.2.1 Hiërarchie .....	13
2.2.2 Markt.....	13
2.2.3 Beleidsnetwerk.....	13
2.3 Wijze van sturing.....	14
2.3.1 De Directeur .....	14
2.3.2 De Inspecteur .....	14
2.3.3 De Voorzitter.....	14
2.4 Sociale interactie.....	15
2.4.1 Conflict .....	16
2.4.2 Competitie.....	16
2.4.3 Samenwerking.....	16
2.5 Samenwerken.....	17
2.5.1 Het begrip samenwerking .....	17
2.5.2 De motieven voor samenwerking.....	18
2.5.3 Het type relatie .....	19
2.5.4 De meerwaarde van samenwerking.....	19
2.6 Analyse kader.....	20
2.6.1 De institutionele setting, de wijze van sturing en de sociale interactie.....	20
2.6.2 Operationalisatie.....	20
2.6.3 De verwachte samenhang .....	24
<b>3. Methodologische verantwoording.....</b>	<b>26</b>
3.1 Onderzoeksbenadering .....	26
3.2 Onderzoeksmethode .....	26
3.3 Onderzoeksinstrumentarium .....	27
3.4 Onderzoekscasus .....	28
3.5 Betrouwbaarheid en validiteit.....	28

<b>4. Samenwerken in de uitvoering van arbeidsmarktbeleid</b> .....	<b>30</b>
4.1 De historische schets van het arbeidsmarktbeleid .....	30
4.1.1 De ‘drie kolommen’ van werk en inkomen.....	30
4.1.2 De overgangperiode.....	32
4.1.3 Het huidige stelsel van werk en inkomen.....	33
4.2 Samenwerken voor een leven lang leren .....	33
4.2.1 Een supranationale urgentie .....	33
4.2.2 De nationale respons .....	34
4.3.3 Een regionale aanpak.....	34
<b>5. Project Leren en Werken Drechtsteden</b> .....	<b>35</b>
5.1 De arbeidsmarktregio Drechtsteden .....	35
5.1.1 De Drechtsteedse arbeidsmarktsituatie .....	35
5.1.2 De Drechtsteedse aanpak van de werkloosheidsproblematiek .....	36
5.2 De sociale interactie tussen overheid, ondernemers en onderwijs .....	37
5.2.1 De startfase .....	37
5.2.2 De inventarisatiefase.....	37
5.2.3 De besluitvormingsfase.....	43
5.2.4 De uitvoeringsfase.....	44
5.2.5 De afrondingsfase .....	45
5.3 De wijze van sturing door de lokale overheid .....	46
5.3.1 De sturingrol.....	47
5.3.2 De sturingsinstrumenten.....	48
5.4 De institutionele setting van publieke en private organisaties .....	49
5.4.1 De projectorganisatie.....	49
5.4.2 De samenwerkingstructuur.....	50
5.5 Determinanten van samenwerking.....	52
<b>6. Analyse</b> .....	<b>54</b>
6.1 De sociale interactie.....	54
6.1.1 De aard van de beleidsvisies .....	54
6.1.2 De aard van de communicatie.....	55
6.1.3 De intensiteit van de communicatie .....	56
6.2 De wijze van sturing.....	57
6.2.1 Het niveau van de sturingsambities.....	58
6.2.2 De inzet van de sturingsinstrumenten .....	58
6.3 De institutionele setting .....	59
6.3.1 De aard van de relaties .....	60
6.3.2 De aard van de afhankelijkheid.....	60
6.3.3 De mate van de afhankelijkheid.....	62
6.4 De verhouding tussen de factoren .....	63
6.4.1 Het verwachtingspatroon.....	64
6.4.2 De harde en de zachte determinanten van samenwerking.....	64
<b>7. Conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>66</b>
7.1 Beantwoording deelvragen .....	66
7.1.1 Beantwoording deelvraag 1.....	66
7.1.2 Beantwoording deelvraag 2.....	66

7.1.3 Beantwoording deelvraag 3.....	67
7.1.4 Beantwoording deelvraag 4.....	67
7.1.5 Beantwoording deelvraag 5.....	68
7.2 Beantwoording centrale vraag.....	69
<b>Literatuurlijst.....</b>	<b>70</b>

## Lijst met afkortingen

3O's	Overheid, ondernemers en onderwijs
Abw	Algemene Bijstandswet
ANS	Arbeidsbureau Nieuwe Stijl
BBMV	Brico Beek van Maaskant Voorspuij
BV	Bedrijfsverenigingen
COLO	Centraal Orgaan van Landelijke Opleidingsorganen van het bedrijfsleven
Ctsv	College van Toezicht Sociale Verzekeringen
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DOV	Dordrechtse Ondernemers Vereniging
DVVD	Directeurenoverleg Verpleging en Verzorging Drechtsteden
EVC	Erkenning Verworven Competenties
GAK	Gemeentelijk Administratiekantoor
GMD	Gemeenschappelijke Medische Dienst
IRO	Individuele Re-integratieovereenkomsten
Ioaw	Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
Ioaz	Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IOR	Interorganisationele relaties
KVK	Kamer van Koophandel
Lisv	Landelijk instituut sociale verzekeringen
NUG	Niet-uitkeringsgerechtigde
Nww	Niet-werkende werkzoekende
Osv	Organisatiewet sociale verzekeringen
PPS	Publiek-private samenwerking
RBA	Regionale Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
ROC	Regionale Opleidingscentra
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
RPA	Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid
SDD	Sociale Dienst Drechtsteden
SER	Sociaal Economische Raad
SUWI	Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen
SWI	Samenwerking Werk en Inkomen
Tica	Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming
TOVD	Turkse Ondernemers Vereniging Drechtsteden
Uvi	Uitvoeringsinstelling
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidverzekering
WD	Werkgevers Drechtsteden
Wiw	Wet inschakeling werkzoekenden
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WSP	Werkgeversservicepunt
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand

# 1. Ter inleiding

*“Het geheel is meer dan de som der delen”  
(Aristoteles)*

## 1.1 Inleiding

Sinds de laatste decennia van de negentiende eeuw intervenueert de overheid op de arbeidsmarkt en trekt zich het werkloosheidsvraagstuk aan (Van Hoof & Van Ruysseveldt, 1996:234). Door maatschappelijke problemen als een oplopende werkloosheid en een stijgend beroep op de sociale voorzieningen en verzekeringen wordt er naast de bestaande samenwerkingsverbanden op het publieke niveau samenwerking met andere organisaties opgezocht (Ministerie BZK, ministerie Financiën & VNG, 2007). Bij de uitvoering van beleid wordt naast de publieke ketenpartners als het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de gemeenten ook samengewerkt met de ondernemers, de scholings- en de onderwijsinstellingen en met private organisaties als de reïntegratiebedrijven. Dergelijke ontwikkeling maakt het onderzoek naar de samenwerking tussen publieke en private organisaties bij de uitvoering van arbeidsmarktbeleid interessant.

Dit gegeven veronderstelt dat samenwerking meer regel dan uitzondering is. Ook De Bruijn (2003:329-330) stelt dat bij het voeren van beleid samenwerking een normaal verschijnsel is. Samenwerking komt tot stand door de interactieprocessen als gevolg van de wederzijdse afhankelijkheden (De Bruijn, Kickert & Koppenjan, 1993:22). Het is een proces dat binnen verschillende structuren plaatsvindt en binnen dergelijke institutionele setting werken organisaties aan de oplossing van maatschappelijke problemen als het werkloosheidsvraagstuk. Deze setting kan worden gekarakteriseerd door situaties waarin de overheid, ondanks haar bijzondere positie, een spin in het web naast anderen is (Hufen & Ringeling, 1990). Binnen deze structuren kunnen diverse instrumenten worden ingezet, maar door de betrokkenheid van vele, vaak verschillende organisaties bij het beleidsproces en door de toenemende complexiteit en dynamiek van beleidsproblemen worden tevens nieuwe vormen van sturing toegepast (De Bruijn, 2003:346; Nelissen, De Goede & Van Twist, 2004:244).

In het voorgaande zijn bondig de factoren als de institutionele setting en de wijze van sturing die voor de sociale interactie tussen organisaties van belang worden geacht aan bod gekomen. Samenwerking als vorm van sociale interactie loopt als rode draad door dit onderzoek. Daartoe wordt de interactie tussen de samenwerkende organisaties in de geselecteerde casus *Leren en Werken Drechtsteden* beschreven en geanalyseerd. Aangezien deze interactie tussen de organisaties over de aanpak van werkloosheid op de regionale arbeidsmarkt niet in het luchtledige plaatsvinden worden deze in de institutionele setting onderzocht met aandacht voor de wijze van sturing zoals deze door de overheid wordt geïmplementeerd.

Ter afsluiting van deze paragraaf wordt de verdere indeling van dit eerste hoofdstuk weergegeven. In paragraaf 1.2 wordt middels de probleemanalyse het vraagstuk van samenwerking uiteengelegd. Vragen als ‘wat, waarom, hoe en wie’ met betrekking tot samenwerking tussen de organisaties gelden daarin als het uitgangspunt. De antwoorden op deze vragen representeren tevens de maatschappelijk en de wetenschappelijke relevantie van het voorliggende onderzoek en hiervoor wordt verwezen naar de paragrafen 1.5 en 1.6. Dit wordt voorafgegaan met de in paragraaf 1.3 geschetste probleemstelling, waarin de doelstelling en de vraagstelling zijn opgenomen. Tezamen geven deze aan wat precies is onderzocht en waarom dit onderzoek is uitgevoerd. In paragraaf 1.4 wordt vervolgens bondig beschreven hoe dit onderzoek is uitgevoerd. Dit geschiedt aan de hand van een beschrijving van de kwalitatieve onderzoeks aanpak. Tot slot van dit hoofdstuk wordt in paragraaf 1.7 middels de leeswijzer de hoofdstukindeling van deze scriptie weergegeven.

## **1.2 Probleemanalyse**

### **1.2.1 Wat is er aan de hand en wie zijn er betrokken?**

In de arbeidsmarktregio Drechtsteden lijkt sprake te zijn van samenwerking tussen de lokale overheid, de ondernemers, het onderwijs en overige (private) organisaties in de aanpak van de regionale werkloosheid die een samenwerkingsstructuur zouden hebben gerealiseerd om een leven lang leren voor de burgers mogelijk te maken (Gemeente Dordrecht, z.j.). Voorheen zouden de organisaties die zich met het arbeidsmarktbeleid bezigen solitair handelen, maar naar aanleiding van het project Leren en Werken Drechtsteden dat door de centrumgemeente Dordrecht is geïnitieerd, zouden de organisaties zich aan elkaar hebben verbonden en structureel samenwerken aan werk binnen de arbeidsmarktregio.

### **1.2.2 Waarom is het probleem?**

Met een kritische bestuurskundige blik rijst bij de auteur de vraag of op operationeel niveau sprake is van samenwerking tussen de overheid, de ondernemers, het onderwijs en de private organisaties. Deze organisaties hebben namelijk vaak uiteenlopende belangen op het gebied van arbeidsmarktbeleid en hoewel samenwerking veel voortkomt is het lastig in goede banen te leiden doordat het niet spontaan tot stand komt (De Bruijn, 2003:330; Klijn & Koppenjan in De Bruijn, 2003:340). Dit heeft de interesse gewekt om de factoren die het proces van samenwerking beïnvloeden nader te onderzoeken.

### **1.2.3 Hoe is het probleem ontstaan en wat is er al gedaan?**

Samenwerking betreffende arbeidsmarktbeleid tussen de publieke diensten als de gemeenten, UWV en het voormalig Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) is middels de in 2002 ingestelde Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) verplicht gesteld. Deze organisaties vormen op basis van een interorganisationele relatie de keten voor werk en inkomen, maar de samenwerking tussen deze organisaties is vaak onderwerp van herziening (AKO, 2005; RWI, 2006). Hoewel de werkloosheidsproblematiek een publieke aangelegenheid is en de overheid op bestuurlijk niveau samenwerking bevordert, wordt sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) de samenwerking met private organisaties opgezocht (Smit, Andriessen & Sanders, 2004:5; Ministerie SZW & VNG, 2006). De samenwerking van de ketenpartners met de ondernemers, de onderwijs- en scholingsinstellingen en private organisaties lijkt naast het afstemmen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt voort te komen uit het streven naar een concurrerende kennissamenleving en het bewerkstelligen van levenslang leren. Hoewel dit begrijpelijk maakt waarom de organisaties zich mogelijkwijs opzoeken bij de uitvoering van beleidstaken, blijkt de praktische invulling van samenwerking tussen deze organisaties niet gemakkelijk (Smit et al., 2004:5).

### **1.2.4 Voor wie is het een opgave?**

De regionale samenwerking tussen de verschillende organisaties verdient de aandacht, aangezien de samenkomst van deze organisaties van belang wordt geacht voor de aanpak van de werkloosheidsproblematiek. Om te komen tot goede netwerken voor de uitvoering van arbeidsmarktbeleid, voor het leggen van de nog onvoldoende ontwikkelde verbanden en voor de realisatie van een betere aansluiting tussen vraag en aanbod blijkt het nodig om de overheid de regie te laten voeren (IWI, 2008a:9). Voor de uitoefening van de regie krijgen de (centrum)gemeenten een regisserende bestuursrol toebedeeld om zodoende de organisaties samen te brengen en te fungeren als 'trekker' voor de vorming en uitvoering van arbeidsmarktbeleid binnen een regionale setting (Ministerie BZK et al., 2007).



## 1.3 Probleemstelling

### 1.3.1 Doelstelling

Aan de hand van de factoren die mogelijk de sociale interactie tussen de organisaties beïnvloeden is de probleemstelling opgesteld om zodoende de samenwerking binnen het project Leren en Werken in de regio Drechtsteden te kunnen beschrijven en te analyseren. Deze inzichten betreffen de institutionele benadering wat is georiënteerd op de structuur, de overheidssturing wat is georiënteerd op de inhoud en de interactiebenadering wat is georiënteerd op het proces.

Vanuit deze optiek is de volgende doelstelling geformuleerd, namelijk:

*Inzicht krijgen in het proces van samenwerking teneinde de factoren die met samenwerking samenhangen te beschrijven en te analyseren.*

### 1.3.2 Vraagstelling

Ten afgeleide van de probleemanalyse in paragraaf 1.2 en gelet op de hierboven geformuleerde na te streven doelstelling is de volgende onderzoeksvraag opgesteld, namelijk:

*In hoeverre en op welke wijze vindt binnen het project Leren en Werken Drechtsteden samenwerking plaats? En met welke factoren hangt dit samen?*

De beantwoording van deze vraag veronderstelt (deel)antwoorden en daarom worden de volgende deelvragen gehanteerd:

- 1. Wat is de aard van de waargenomen sociale interactie?*
- 2. Welke wijze van sturing wordt geïmplementeerd?*
- 3. Wat is de aard van de institutionele setting?*
- 4. Hoe verhouden de aard van de waargenomen interactie, de wijze van sturing en de aard van de institutionele setting zich tot elkaar?*
- 5. Welke aanbevelingen kunnen op basis van de verkregen empirische inzichten voor de regionale samenwerking worden gedaan?*

In de eerste deelvraag is de afhankelijke variabele sociale interactie opgenomen. Om de aard van de sociale interactie tussen de organisaties vast te kunnen stellen is een continuüm geconstrueerd. Dit continuüm onderscheidt vijf interactievormen, die zich elk onderscheiden op basis van vergelijkbare maatstaven. Op basis hiervan wordt de sociale werkelijkheid van de organisaties ten tijde van het project Leren en Werken Drechtsteden nader bepaald en daarmee het proces van samenwerking in de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid inzichtelijk gemaakt. Hiertoe zijn verwachtingen geformuleerd om zo patronen in de relaties met de factoren als de wijze van sturing en de institutionele setting te ontdekken.

De wijze van sturing door de gemeente Dordrecht is in de tweede deelvraag als onafhankelijke variabele opgenomen. Het is deze factor die de sociale processen en daarmee de sociale interactie tussen de organisaties kan beïnvloeden. Om de wijze van sturing te kunnen bepalen zijn drie mogelijke bestuursrollen die de overheid kan aannemen geformuleerd en tevens zijn de sturingsinstrumenten die de lokale overheid kan hanteren onderscheiden. Ook met betrekking tot de sturingswijze zijn verwachtingen geformuleerd die daarmee van invloed zijn op de sociale interactie en zelf worden bepaald door de aard van de institutionele setting.

De institutionele setting waarbinnen de sociale interactie tussen de organisaties geschiedt en waarbinnen de overheid sturend optreedt, is in de derde deelvraag opgenomen. Het betreft een onafhankelijke variabele die tezamen met de geïmplementeerde sturing de sociale interactie beïnvloedt. Om de setting vast te kunnen stellen zijn drie settings onderscheiden met elk specifieke kenmerken die inzicht bieden in de relatie tussen de gemeente Dordrecht en de andere betrokken publieke en private organisaties in de uitvoering van arbeidsmarktbeleid.

Middels de beantwoording van de vierde deelvraag wordt de verhouding tussen de sociale interactie, de wijze van sturing en de institutionele setting bepaald. Zoals gesteld geschiedt dit aan de hand van vooraf geformuleerde verwachtingen. De verwachting is dat een bepaalde aard van de institutionele setting en een bepaalde wijze van sturing de aard van de sociale interactie tussen organisaties beïnvloeden. Meer concreet wordt bij een bepaalde aard van de institutionele setting een congruerende wijze van sturing door de gemeente Dordrecht verwacht alsook een congruerende aard van sociale interactie tussen de organisaties in de Drechtsteden.

Hoewel het binnen descriptief onderzoek niet het uitgangspunt vormt om prescriptieve aanbevelingen te formuleren, wordt middels de beantwoording van de laatste deelvraag hiertoe op basis van theoretische uitgangspunten een aanzet gedaan met betrekking tot de empirie van sociale interactie, de geïmplementeerde sturing en de institutionele setting.

## **1.4 Onderzoeksaanpak**

In het navolgende is een kwalitatieve benadering gehanteerd van samenwerking als sociaal verschijnsel binnen een bestuurde setting. De onderzoeksmethode die hiermee in verband wordt gebracht is de casestudy. In deze scriptie is een enkelvoudige casestudy uitgevoerd, namelijk het project Leren en Werken Drechtsteden. Resultante van het uitgevoerde onderzoek is de empirische descriptie van de samenwerking tussen de betrokken publieke en de private organisaties in de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid. Deze organisaties vormen het analysesniveau en daarmee ook de onderzoekseenheden om de samenwerking in kaart te kunnen brengen. Voor de beschrijving en de analyse van de samenwerking op het mesoniveau wordt gebruik gemaakt van de kwalitatieve onderzoeksmethoden. Met betrekking tot het theoretische kader is een literatuurstudie uitgevoerd om zodoende lering te trekken uit de al opgedane kennis over de factoren die in verband worden gebracht met samenwerking. Aan deze bestuurskundige inzichten zijn centrale begrippen ontleend, die leidend zijn geweest voor dit onderzoek. Voorts is aanvullende informatie verkregen door kwalitatieve interviews af te nemen met de respondenten die het meest betrokken zijn geweest bij het project Leren en Werken Drechtsteden. Op basis hiervan is het sociale proces met aandacht voor de sociale interactie, de geïmplementeerde overheidssturing en de aard van de institutionele setting opgetekend. Middels de kwalitatieve analyse zijn vervolgens alle verkregen (empirische) inzichten gecategoriseerd aan de hand van de centrale geformuleerde begrippen. Door middel van een datamatrix waarin de systematische codering van deze informatie is weergegeven worden patronen in de relaties tussen de variabelen gelegd (Swanborn, 1996:11-12). Deze gerangschikte uitkomsten over de factoren die de sociale interactie tussen de organisaties beïnvloeden zijn vergeleken met de geformuleerde verwachtingen en op basis van de aan- of afwezigheid van congruentie tussen deze verwachtingen is de congruentie of juist de divergentie tussen theorie en praktijk bepaald (Swanborn, 1996:91). Alvorens de relevantie van dit onderzoek te bespreken, dient te worden opgemerkt dat hoewel de geïmplementeerde sturing en de aard van de institutionele setting geen sluitende verklaring bieden voor de sociale interactie tussen de organisaties er wel interesse is om de causale relatie tussen deze variabelen alsook overige factoren die samenwerking beïnvloeden nader te bepalen.

## **1.5 Maatschappelijke relevantie**

Het maatschappelijk belang van een leven lang leren is steeds prominenter in beeld. De Europese Commissie (2006:2) bevestigt dat levenslang leren nodig is voor het concurrentievermogen, de maatschappelijke participatie, de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, de persoonlijke ontwikkeling en voor het voorkomen van sociaal isolement. Om de welvaart en het welzijn voor de toekomst zeker te stellen moeten daarom zo veel mogelijk mensen op een hoog kennisniveau werk kunnen verrichten (Bastiaansen, Paardekooper & Zwanenburg, 2008:5). Ter realisatie van een levenslang

leren wordt de samenwerking tussen organisaties op het gebied van arbeid en onderwijs nodig geacht. Dit dient namelijk alom de aanpak van de werkloosheid, met alle positieve gevolgen voor de overheid en de Nederlandse inwoners. Allen zijn terdege gediend bij een opgeleide beroepsbevolking die in het bezit is van kennis en competenties, daardoor een plek in de samenleving kan werven en in de eigen behoeften kan voorzien. Voorts worden door de combinatie tussen onderwijs en arbeid naast de mensen aan de bovenkant van de samenleving, ook kansen geboden aan mensen uit de lagere sociale klassen (Van Hoof et al., 1996:244).

## **1.6 Wetenschappelijke relevantie**

Op regionaal niveau verknopen verschillende beleidsterreinen zoals tussen sociale zaken, economie en onderwijs (Bunt & Van der Aalst, 2004). In de praktijk betekent dat naast de samenwerkingspartners in de keten van werk en inkomen ook bij de uitvoering van arbeidsmarktbeleid met andere organisaties wordt samengewerkt. Factoren als de aard van de institutionele setting en de gepraktiseerde overheidssturing beïnvloeden deze samenwerking tussen de organisaties. Hoewel middels een feitelijke beschrijving en de analyse van de aanpak van de werkloosheid en de regionale samenwerkingsprocessen in de Drechtsteden geen sluitende verklaring kan worden gegeven voor de aard van de setting en de wijze van sturing in relatie met samenwerking worden wel aanknopingspunten voor mogelijke causale relaties gegeven. Tevens worden aanbevelingen gedaan voor samenwerking op het gebied van arbeidsmarktbeleid.

## **1.7 Leeswijzer**

Met deze laatste paragraaf wordt het inleidende hoofdstuk afgesloten. In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader geformuleerd om vanuit een bestuurskundige blik meer inzicht te krijgen in de factoren die de sociale interactie tussen organisaties beïnvloeden. Voorts wordt in hoofdstuk 3 het methodologisch kader weergegeven en vindt de methodologische verantwoording plaats. In hoofdstuk 4 wordt middels een chronologische tijdsvolgorde de ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan het huidige institutionele stelsel van werk en inkomen gekenschetst, met speciale aandacht voor de samenwerking tussen de betrokken organisaties. In hoofdstuk 5 worden de bevindingen over de geselecteerde casus beschreven en deze bevindingen worden vervolgens in hoofdstuk 6 geanalyseerd. Tot slot worden in hoofdstuk 7 de conclusies en de aanbevelingen geformuleerd. Vooraleer de scriptie te continueren wil de onderzoeker benadrukken bewust te zijn van het schematisch karakter van het navolgende geschrevene. Dit is echter nodig geacht om de empirische bevindingen die in dit kwalitatief onderzoek centraal staan in de empirie te kunnen ontsluiten, systematische vergelijkingen te kunnen maken en de bevindingen alsook de analyse van deze bevindingen nauwkeurig te kunnen weergeven.

## 2. Theoretisch kader

### 2.1 Trias Gubernandi

Gegeven de onderzoeksvraag is voor het centrale onderwerp samenwerking dat als rode draad door dit onderzoek loopt gebruik gemaakt van verschillende bestuurkundige benaderingen. In navolging van De Bruijn (2003:346) die stelt dat samenwerking kan plaatsvinden binnen verschillende structuren waarbij instrumenten kunnen worden ingezet worden drie delen van de sociaal-wetenschappelijke boekenkast gehanteerd. Deze betreffen achtereenvolgens de institutionele benadering met speciale aandacht voor het leerstuk van de beleidsnetwerken, de overheidssturing dat via sturingsrollen invulling krijgt en een interactiebenadering waarin het accent ligt op de samenwerking tussen de organisaties. Het doel is om op basis van deze inzichten een antwoord te formuleren op de centrale vraag. Deze theoretische benaderingen zijn in tabel 1 middels het Trias Gubernandi-analysekader geordend weergegeven.

Tabel 1: Trias Gubernandi-analysekader

<b>Focus</b>	Structuur	Inhoud	Proces
<b>Locus</b>			
Organisatie	Aard institutionele setting	Wijze van sturing	Aard sociale interactie

Bron: Hupe (2007)

Alvorens deze drie benaderingen apart uiteen te zetten wordt een nadere uitleg gegeven van het Trias Gubernandi-analysekader. Dit raamwerk biedt de mogelijkheid om verbinding te maken tussen de verschillende leerstukken uit de Bestuurskunde met een onderscheid in de focus en locus (Hupe, 2007). De locus betreft de actor van wie het handelen wordt beschouwd met een onderscheid in het individu, de organisatie of het systeem. Hier betreft de locus de organisatie, omdat het individu te specifiek en het systeem te algemeen is en door de aandacht te vestigen op het mesoniveau kunnen de kenmerken van de samenwerkende organisaties in kaart worden gebracht (Hufen et al., 1990:6). Beide termen worden afwisselend gebruikt. Voorts gaat de focus over de handelingen en de activiteiten van de actoren. Het heeft betrekking op de *structuur* die een context verschaft voor het handelend optreden van de organisaties, de *inhoud* dat richting geeft aan het *proces* bestaande uit handelingen die middels interactie vorm krijgen.

Aan het Trias Gubernandi-analysekader kan naast de opbouw van dit hoofdstuk ook de causale redenering van dit onderzoek worden ontleend. De verwachting is dat de sociale interactie tussen de actoren wordt bepaald door de aard van de institutionele setting alsook door de wijze van sturing. Meer specifiek wordt bij de vaststelling van een bepaalde aard van de institutionele setting een congruerende wijze van sturing alsook een congruerende aard van sociale interactie verwacht. Aan de verwachte relatie tussen de factoren met samenwerking gaat een theoretische voorstelling van institutionele setting vooraf. In paragraaf 2.2 worden zodoende drie settings weergegeven met elk gelijkwaardige kenmerken, welke dienen als maatstaf om de empirisch waargenomen institutionele setting te bepalen. Vervolgens worden in paragraaf 2.3 de mogelijke sturingsrollen van de overheid uiteengezet. Het betreffen drie rollen, die zich middels vergelijkbare maatstaven van elkander onderscheiden en het mogelijk maken om de wijze van sturing ten tijde van het project nader te specificeren. In paragraaf 2.4 worden voorts verschillende sociale interactievormen onderscheiden met elk specifieke kenmerken om zodoende de aard van de waargenomen interactie te bepalen. In paragraaf 2.5 wordt overgegaan van de bestaande inzichten over samenwerking naar een eigen geformuleerd theoretisch kader. Hierin zijn alle factoren die voor samenwerking van belang worden geacht samengebracht en geoperationaliseerd om zodoende een antwoord te formuleren op de centrale vraag van dit onderzoek.

## **2.2 Institutionele settings**

Voor de aanpak van maatschappelijke problemen wordt overheidsbeleid geformuleerd. Beleid betreft een samenstel van doeleinden, middelen en tijdskeuzen dat in gestabiliseerde verhoudingen (structuren) wordt opgesteld en tijdelijke verhoudingen (processen) op gang brengt (Hoogerwerf, 2003). In deze paragraaf worden drie structuren besproken die betrekking hebben op de mogelijke organisatievormen in het openbaar bestuur. In dit onderzoek is daarvoor de term institutionele setting geïntroduceerd. In het navolgende wordt een driedeling in de institutionele settings gehanteerd bestaande uit de hiërarchie, de markt en het beleidsnetwerk.

### **2.2.1 Hiërarchie**

Een hiërarchie wordt gekenmerkt door een eenduidig machtscentrum, dat top-down georiënteerd is. De overheid heeft in deze unicentrische setting een bijzondere positie (De Bruijn & Ringeling, 1993:154; Teisman, 1992). Zij is namelijk niet gelijkwaardig aan andere actoren, kan dwingend en beperkend optreden door zich te beroepen op het algemeen belang en heeft daartoe uitzonderlijke verantwoordelijkheden, taken en instrumenten tot haar beschikking. In deze verticale structuur is de relatie tussen de bestuurder en de bestuurden van asymmetrische aard. De afhankelijkheid tussen de overheid en de actor is van eenzijdige aard, omdat enkel één beroep doet op en belang heeft bij de afgifte van de aanwezige hulpbronnen van de ander. Deze bronnen zijn zaken als geld, expertise, formele autoriteit en macht, menskracht, de relatie ofwel toegang tot de andere actoren en het imago (Bekkers, 2007:170-171). De mate waarin de overheid en de actor van elkaar afhankelijkheid zijn wordt dan als gering aangemerkt. Deze hulpbron wordt namelijk van belang geacht voor de uitoefening van de beleidstaken, maar doordat deze bron ook op andere wijzen kan worden aangeboord is de afhankelijkheid gering (Andriessen, 1987:10).

### **2.2.2 Markt**

Overheidsbeleid, in het bijzonder het arbeidsmarktbeleid, is een publieke aangelegenheid en valt onder verantwoordelijkheid van de overheid. Toch is nu meer aandacht voor betrekkingen tussen de overheid en de bedrijfsorganisaties (Hufen et al., 1990:55-56). Hoewel samenwerking tussen de publieke en de private actoren wordt aangemoedigd en ook op het gebied van arbeidsmarktbeleid de mogelijkheden worden bekeken om op regionaal niveau de match tussen vraag en aanbod te realiseren, opereren de vrager en de aanbieder in een institutionele marktsetting autonoom en in redelijke mate onafhankelijk van elkaar (Hupe et al., 2000:272; Kemper, Bakker & Bult-Spiering, 2007). Indien de actoren in deze setting handelingen willen verrichten zijn ze namelijk niet afhankelijk van de hulpbronnen van anderen. Mochten zij toch bronnen benodigen dan kunnen deze worden vervangen, wat duidt op een hoge mate van substitueerbaarheid (Andriessen, 1987:10). Hierdoor is de mate van de afhankelijkheid tussen de actoren als laag aan te duiden.

### **2.2.3 Beleidsnetwerk**

Er zijn ook settings waarin de overheid eerder één van de velen is. In het horizontale beleidsnetwerk behoren zowel publieke als private actoren, die gezamenlijk activiteiten ondernemen in een collectieve aangelegenheid. Beleid komt bottom-up en middels interactie tussen de betrokkenen tot stand, aangezien ook andere actoren dan de overheid invloed uitoefenen. Kenmerkend voor deze pluricentrische institutionele setting is voorts de hoge mate van de wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren die duurzame interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen met betrekking tot beleidsproblemen (De Bruijn, Kickert & Koppenjan, 1993; Hufen et al., 1990:6). Bij de uitvoering van beleidstaken kan de overheid en de actor namelijk de doelen niet bereiken zonder medewerking van de ander (De Bruijn, 2003:331). Ze werken zodoende samen om hulpbronnen uit te wisselen. Aangezien deze bronnen van groot belang zijn voor de realisatie van de doelen en deze niet zijn te vervangen door anderen is de mate van afhankelijkheid hoog.

## 2.3 Wijze van sturing

Ter realisatie van de beleidsdoelen kan de overheid in de institutionele settings sturend optreden. Het is de wijze van overheidssturing dat naast de settings is aangemerkt als factor die de sociale interactie tussen de actoren beïnvloedt. Ten afgeleide van de aard van de institutionele setting is de verwachting geformuleerd een congruerende wijze van overheidssturing aan te treffen. Het is omwille van de verwachte congruentie tussen deze factoren dat ook in deze paragraaf een driedeling wordt gehanteerd in de bestuurrollen van de overheid namelijk de 'Directeur', de 'Inspecteur' en de 'Voorzitter'.

### 2.3.1 De Directeur

De bijzondere machtspositie van de overheid in de hiërarchie maakt rechtstreekse sturing van bovenaf mogelijk. Ter realisatie van de eigen doelstellingen verdeelt zij de taken en legt deze op aan de ondergeschikte actoren. De overheid als 'Directeur' heeft hoge sturingsambities, is bij het totale beleidsproces actief betrokken door richtinggevend besluiten op bestuurlijk niveau te nemen en op operationeel niveau de uitvoering te managen (Hupe et al., 2000:279). Op de controle en de beheersing van het proces ligt de nadruk. Indien de overheid samenwerkend gedrag wil bevorderen worden in deze verticale context eenzijdige sturingsinstrumenten ingezet. Deze instrumenten zijn alle (in)formele middelen die worden ingezet om bepaalde doelen te bereiken en zijn in te delen naar hun juridische, economische en communicatieve aard (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991; Fenger & Klok, 2003:242). Achtereenvolgens betreffen het de regulerende voorschriften, de financiële middelen en de overdracht van informatie met als doel het gedrag van de actoren in de gewenste richting te sturen.

### 2.3.2 De Inspecteur

In een marktsetting heeft de overheid een terughoudende rol en hebben de zelfstandige actoren de vrijheid om te streven naar de bevrediging van de eigen behoeften. Bij eventuele benodigdheid van overheidssturing worden voorwaarden gecreëerd om een onbelemmerd verloop van de maatschappelijke processen te garanderen (De Bruijn, Kickert & Koppenjan, 1993:21). Zodoende richt de overheid in de rol van de 'Inspecteur' zich op de bestuurlijke vormgeving om een vrije marktplaats te creëren (Hupe et al., 2000:279). Daartoe worden ook eenzijdige instrumenten ingezet. Op basis van juridische voorschriften kan dan vrije marktwerking worden gegarandeerd en om bij te kunnen sturen houdt de overheid toezicht op de gang van zaken. Daartoe wordt informatie opgevraagd om op basis daarvan een oordeel te veilen en indien nodig intervieneert de overheid dan corrigerend (De Ridder, 2003:276).

### 2.3.3 De Voorzitter

In het beleidsnetwerk is de overheid in het kader van haar sturende taken afhankelijk van de actoren wat een aanpassing in sturen vereist (Godfroij, 1993:32). De hoge sturingsambities zijn toegelegd op de beïnvloeding van de interactieprocessen en de gezamenlijke formulering van oplossingen. Het sturend optreden wordt geslaagd beschouwd indien het bijdraagt aan de totstandkoming van samenwerking tussen de actoren (De Bruijn, Kickert & Koppenjan, 1993). Daartoe verlost de overheid als 'Voorzitter' de actoren tot het leveren van een bijdrage, zet de koers voor het te voeren beleid uit en stuurt aan op de realisatie van de gezamenlijk geformuleerde beleidsdoelstellingen (Hupe et al., 2000:280). De 'Voorzitter' creëert draagvlak onder de betrokken actoren en werkt aan de visieontwikkeling. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van de meerzijdige sturingsinstrumenten die worden ingezet ten behoeve van het management van het netwerk en komen tot stand via een interactieproces dat wordt gekenmerkt door overleg en onderhandeling (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1993:84; Ten Heuvelhof, z.j.:17-18). Ook hier wordt het onderscheid in de juridische, de economische en de communicatieve sturing aangehouden met de nadruk op het proces van de totstandkoming van het instrument (De Bruijn, 2003:342; Ten Heuvelhof, z.j.:19). Het juridische instrument betreft de normstelling

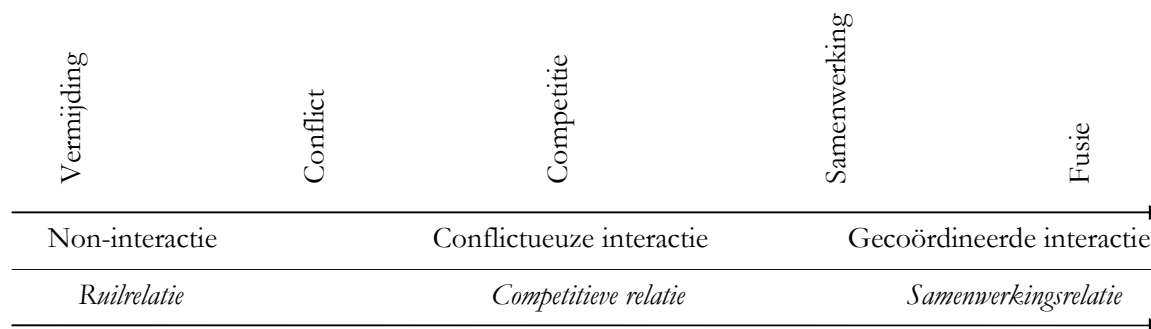
middels voorschriften, die worden afgegeven voor het handelen van de actoren (De Ridder, 2003:270). Hier vloeit juridische binding uit voort, maar daarvoor is wel de instemming van de uitvoerende actoren vereist. Indien de actoren akkoord gaan, is het aantal deelnemende actoren middels het convenant gereguleerd. Het convenant zijn de schriftelijke afspraken tussen de overheid en de actoren, benadrukt de eigen verantwoordelijkheid en wordt vaak in combinatie met andere instrumenten toegepast (De Bruijn, 2003:343). Het economische instrument betreft voorts de financiële bijdrage van de beleidsvoerder voor de uitvoering van de beleidsactiviteiten (De Ridder, 2003:273). Het is een instrument dat kan worden ingezet om steun te verlenen aan actoren die zelf niet in staat zijn de uitvoering ter hand te nemen of als prikkel om zodoende de actor over te halen het beleid uit te voeren. Middels de financiering kunnen bestaande relaties worden aangestuurd en kunnen nieuwe relaties worden gecreëerd om de actoren tot samenwerking te bewegen, omdat dit veelal niet spontaan tot stand komt (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1993:92; De Bruijn, 2003:335). Tot slot betreft het meerzijdige communicatieve instrument de informatie-uitwisseling via overleg en advies wat de actoren in staat stelt om het eigen handelen aan te passen aan de ander en gebruik te maken van de aanwezige deskundigheid met betrekking tot het te voeren beleid (De Bruijn, 2003:345). Voorts kan middels het communicatieve instrument de verschillende belangen worden afgestemd en de beleidsvisies van de actoren worden veranderd wat van belang wordt geacht voor de gezamenlijke actie. Actoren met overeenkomstige beleidsvisies gaan namelijk sneller over tot samenwerking, terwijl in situatie van strijdige visies of visies die nauwelijks raakvlakken vertonen weinig mogelijkheden zijn voor samenwerking en zelfs conflicten tussen de actoren kunnen ontstaan (Fenger, 2001:91-92; Schlager, 1995:262).

## 2.4 Sociale interactie

Processen die middels beleid in gang worden gezet komen via de handelingen van de actoren tot uitdrukking en krijgen in de interactie met anderen vorm (Hoogerwerf, 2003:23; Hupe, 2007:33). Het is deze expressieve dimensie van overheidsbeleid dat in deze paragraaf centraal staat, waarin naast de interactie ook de communicatie tussen de actoren een belangrijk element vormt (Bekkers, 2007:73; Edelman in Bekkers, 2007:72). De interactie wordt bepaald door de factoren als de aard van de institutionele setting en de wijze van overheidssturing. De verwachting is dat naargelang de gepraktiseerde sturing in een bepaalde setting een congruerende aard van sociale interactie tussen de actoren wordt aangetroffen. Hiervoor is in het navolgende een driedeling in de interactievormen gehanteerd bestaande uit conflict, competitie en samenwerking.

Alvorens deze interactievormen apart te bespreken is in figuur 1 een continuüm van verschillende mogelijkheden weergegeven. De as in het bovenste gedeelte van deze figuur geeft de vormen als conflict, competitie en samenwerking weer. Hoewel deze weergave geen uitputtende lijst betreft, worden hier nog twee ideaaltypische interactievormen aan toegevoegd, namelijk vermijding en fusie. Deze as dient te worden opgevat als een dimensie met de mogelijkheid tot allerlei tussenvormen en daardoor bestaat er geen absoluut onderscheid tussen de interactievormen. Het zijn eerder overgangen van non-interactie naar gecoördineerde interactie, met als tussenvorm de conflictueuze interactie. Deze onderscheiden zich op basis van eigen communicatiekenmerken. De aard van de interactie is voorts op de onderste as van figuur 1 weergegeven door de relatie tussen de actoren nader te typeren. Daarmee wordt bedoeld dat de interactie van de actoren in het teken staat van de ruilrelatie, de competitieve relatie en de samenwerkingsrelatie (zie paragraaf 2.5.3).

Figuur 1: Een continuüm van interactievormen



Bron: Gebaseerd op Bekkers (2007) en Andriessen (1987)

### 2.4.1 Conflict

Een interactievorm kan worden gekenmerkt door vermijding, namelijk een toestand van non-interactie waarin de actor zich afzijdig opstelt. Ten tijde van het conflict strijden de actoren met elkaar om hun eigen doelen of belangen te realiseren (Van der Eijk, 2001:20). Binnen een hiërarchie wordt echter aangestuurd op de realisatie van het algemene belang. Aangezien het algemene belang zich kan doorkruisen met de eigen belangen van de actoren zijn deze onderwerp van permanente strijd door een afweging tussen waarde en belang en hierdoor kunnen spanningen ontstaan (Bekkers, 2007:63-64). Indien ook de beleidsvisies van de actoren bestaande uit de opvattingen, de waarden, de probleempercepties, de causale en andere redeneringen in dergelijke situatie divergeren, dan kan de interactie vastlopen en dit kan ontaarden in een conflict (Sabatier & Weible, 2007:194). Andersom beredeneerd kan ook een bestaand conflict de interactie tussen de actoren blokkeren. Wanneer de overheid in dergelijke vijandige sferen bepaalde overheidstaken wil volbrengen, dan kan zij hiertoe dwingend optreden. De aard van de interacties staan in het teken van de afgifte van hulpbronnen middels externe dwang. Maar dan is echter geen reden voor spontane interactie en de intensiteit van de interactie is dan gering (Fenger, 2001:96).

### 2.4.2 Competitie

In het geval van competitie is nog steeds sprake van strijd, maar dan proberen de concurrerende actoren zich ten op zichte van derden aantrekkelijk te positioneren (Bekkers, 2007:174). Het betreft een individualistische benadering van de actor die enkel interesse vertoont voor de maximalisatie van het eigen ofwel het particuliere belang (Scharpf, 1991). De mate van overeenkomstige beleidsvisies lijken voor de sociale interactie in een marktsetting daarmee aan betekenis te verliezen. Het is om deze reden dat de intensiteit van de interactie als laag wordt aangemerkt. Het is omwille van de vraag naar hulpbronnen en het aanbod in producten of diensten dat de actoren elkaar beconcurreren.

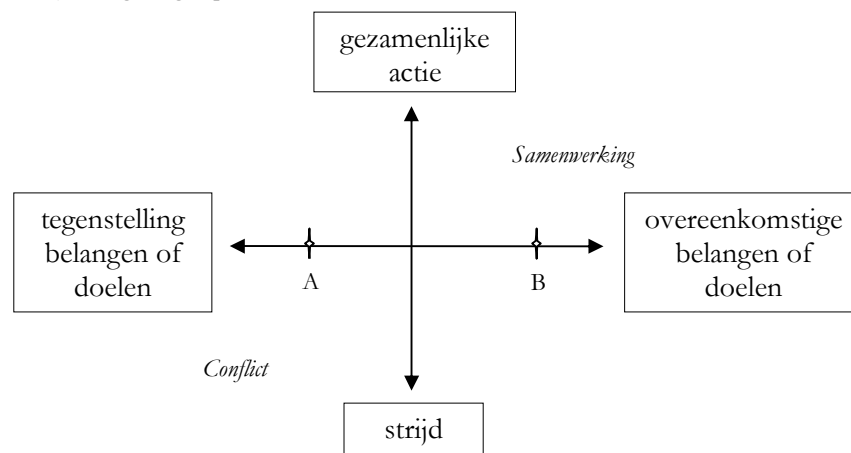
### 2.4.3 Samenwerking

De overgang van de conflictueuze naar de gecoördineerde interactie betekent een situatie waarin de strijd en de wederzijdse nadelen van competitie worden beperkt (Bekkers, 2007:174). Er is sprake van samenwerking indien de actoren wederzijds voordeel bij de sociale interactie hebben, erkenning hebben voor de wederzijdse afhankelijkheid en structureel de belangen en activiteiten op elkaar afstemmen (Bekkers, 2007:174). Zodoende worden de verschillende doelen en particuliere belangen samengebracht om een gezamenlijk belang te formuleren (Beukenholdt-ter Mors & Klaassen, 2000:252). De aard van de beleidsvisies lijken daarmee congruent te zijn. Toch verdient de afstemming van de belangen ter begeleiding van het samenwerkingsproces de aandacht (De Bruijn, 2003:337). De intensiteit van de interactie tussen de betrokken actoren is hoog. Indien de samenwerking tussen de actoren leidt tot een samensmelting, dan is er sprake van fusie.



Tot slot van deze paragraaf wordt in navolging van Van der Eijck (2001:20) twee aspecten die kunnen worden ontleend aan de sociale interactie gecombineerd. In figuur 2 is een onderscheid gemaakt naar het inhoudelijke aspect (horizontale as) en het gedragsaspect (verticale as). Dit komt overeen met de doelen of de belangen van de actoren en de handelingen die daaruit voortvloeien. Op basis van figuur 2 kan worden afgeleid dat in situaties waarin de actoren tegengestelde belangen of doelen nastreven dit ontaard in conflict, terwijl actoren met overeenkomstige doelen en belangen zullen samenwerken.

Figuur 2: Inhoudelijke en gedragsaspect van sociale interactie



Bron: Eigen bewerking gebaseerd op Van der Eijk (2001:22)

Vooruitlopende op het volgende hoofdstuk hoeft de overeenkomstigheid tussen de belangen of de doelen van de actoren echter niet vanzelfsprekend tot samenwerking te leiden, aangezien de actoren elkaar kunnen tegenwerken bij samenvallende belangen of doelen. Dan verschuift de interactie eerder richting conflict (zie punt B). Andersom beredeneerd hoeft de onverenigbaarheid tussen de actoren niet per se tot een conflict te leiden en kunnen actoren ondanks de tegenstrijdigheden gezamenlijk actie voeren (zie punt A).

## 2.5 Samenwerken

Deze paragraaf is expliciet gewijd aan samenwerking, aangezien dit onderwerp centraal staat in deze scriptie en het nodig wordt geacht hier uitgebreid bij stil te staan. Hiertoe zal het begrip samenwerking nader worden bepaald. Tevens worden naast de factoren als de institutionele setting en de wijze van sturing ook andere factoren behandeld die mogelijk het proces van samenwerken kunnen beïnvloeden.

### 2.5.1 Het begrip samenwerking

In de deelparagraaf 2.4.3 is een eerste aanzet gedaan om samenwerking nader te omkaderen. Indien de definitie van 'Van Dale' wordt gevolgd dan kan daaraan worden toegevoegd dat samenwerken betrekking heeft op werken in onderling overleg. Het werkwoord duidt op een activiteit die door twee of meer op een afgestemde wijze wordt vervuld. Met betrekking tot het openbaar bestuur vormt samenwerking bij het voeren van beleid geen uitzondering, aangezien de overheid beperkt is in de bevoegdheden, kennis en financiële middelen en daarom beroep doet op anderen (De Bruijn, 2003:329). Om samenwerking theoretisch nader te kunnen duiden wordt de term interorganisationele relaties (IRO) geïntroduceerd, om inzicht te krijgen in de processen en de factoren die bij samenwerking een rol kunnen spelen (Andriessen, 1987; Oliver, 1990). Het zijn de door actoren bewust aangegane relaties ten behoeve van een bepaald goed, waarde of belang om zodoende doelen te realiseren die de actoren afzonderlijk niet zouden kunnen

volbrengen (Lascuere in Bult-Spiering, 2003). Logischerwijs wordt dan gedacht wordt aan samenwerkingspatronen, maar deze relaties bestaan ook ten behoeve van conflictregulering en daarom is de algemene term sociale interactie gehanteerd (Andriessen, 1987:2).

### **2.5.2 De motieven voor samenwerking**

Om inzicht te krijgen in de factoren die naast de institutionele setting en de wijze van sturing bepalen waarom actoren relaties aangaan of samenwerken met andere actoren worden verschillende motieven onderscheiden (idem:9).

Een eerste motief betreft de samenwerking omwille van de aanwezigheid van bepaalde hulpbronnen bij de ene actor, die een ander in ruil voor de eigen hulpbronnen wil ontvangen (idem:9). Deze bronnen kunnen financiële middelen, de kennis over een beleidprobleem of over het te voeren beleid en de toegang tot de beleidsdoelgroep zijn (De Bruijn, 2003:333-334). De samenwerking betekent kortom voor de actoren een 'win-win situatie', levert door een uitwisseling van bronnen stabiliteit op, worden de relaties tussen de actoren meer structureel van aard en nemen de afhankelijkheden tussen de actoren toe (Oliver, 1990:246).

Een tweede motief dat met de aanwezigheid van bronnen samenhangt, is reciprociteit en de actoren werken dan gezamenlijk voor een gemeenschappelijk of wederzijds voordelig doel samen (Oliver, 1990:244). Om het doel te kunnen realiseren kan het nodig zijn hulpbronnen uit te wisselen en dit geschiedt dan op basis van onderling vertrouwen, zonder dat sprake is van competitie of conflict om deze bronnen.

Een derde motief is dat de actoren worden gedreven door een heersende ideologie waarin de samenwerking centraal wordt gesteld (Andriessen, 1987:9). Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in een idee als 'Samenwerken aan werk'.

Het vierde motief is samenwerking omwille van de efficiëntie, om de eigen input of output te verbeteren. Er wordt samengewerkt om in tijden van concurrentie de transactiekosten te laten afnemen en de risico's onder de actoren te verspreiden.

Ook kunnen actoren omwille het vijfde motief samenwerken, namelijk omwille van de ingestelde wet- of regelgeving (Oliver, 1990:243). De actoren worden middels externe dwang gedwongen, terwijl ze daar zelf geen behoefte aan hoeven te hebben en daarom niet vrijwillig samenkomen (Andriessen, 1987:9). De door een hogere autoriteit opgelegde interactie komen omwille van de verplichting tot stand.

Het zesde motief hangt met het vijfde motief samen. Door het uitoefenen van macht kan namelijk samenwerking worden afdgedwongen en de ene actor is hiertoe in de mogelijkheid omwille van de asymmetrie ten opzichte van de ander. Argumenten als het behoud van de eigen autonomie kunnen hieraan ten grondslag liggen en de interactie tussen de actoren wordt dan gekenmerkt door het conflict. Deze mate van autonomie van een actoren biedt daarentegen juist ook de mogelijkheid vrij te bepalen om tot samenwerking te besluiten (Andriessen, 1987:11).

De feitelijke interactie tussen de actoren wordt bepaald door verschillende condities (idem:10). De actoren dienen als eerste bewust te zijn van de bestaande of de op lange termijn mogelijk te ontstaan interdependenties. De actoren zullen anders de noodzaak van de interactie niet inzien, waardoor de kans op het ontstaan van samenwerking afneemt.

Voorts is een conditie voor interactie tussen de actoren de perceptie over de samenwerkingspartners. Het betreft de erkenning en acceptatie dat een andere actor op hetzelfde beleidsterrein activiteiten uitvoert, erkenning voor andermans percepties aangaande beleidsdoelen, de inbreng voor de uitvoerende taken en de belangen.

Een volgende conditie is de capaciteit tot samenwerken dat wordt bepaald door de structuur en de cultuur van de eigen organisatie (Andriessen, 1987:11). Daarbij geldt dat indien de samenwerkende actoren daarin overeenkomstige structurele en culturele kenmerken vertonen, alsook op het gebied van de werkwijzen, de beleidsdoelen, het kennis- en expertiseniveau en de

mate van congruerende beleidsvisies dit een positieve bijdrage zal leveren aan het ontstaan van samenwerking.

Tot slot zijn de verwachtingen met betrekking tot de effecten van het proces op het eigen imago bepalend voor de feitelijke interactie tussen actoren. Het is omwille van de legitimiteit dat wordt besloten tot samenwerking om zo activiteiten te rechtvaardigen, het bestaansrecht te verbeteren en zich positief te profileren ten opzichte van anderen (Oliver, 1990:246).

### **2.5.3 Het type relatie**

Andriessen (1987:9) leidt uit deze motieven drie relaties af namelijk de ruilrelatie, de competitieve relatie en de samenwerkingsrelatie. Indien actoren op basis van het eerste motief, namelijk de aanwezigheid van hulpbronnen tot samenwerking overgaan dan leidt tot dit een ruilrelatie. Hiertoe kunnen ze ook worden gedwongen middels de externe dwang die door de overheid kan worden ugeoefend om zodoende de afgifte van hulpbronnen te bespoedigen. Wanneer actoren in concurrentie met de ander staan omwille bij het aanbod van producten of diensten of bij het verkrijgen van hulpbronnen dan duidt dit op de competitieve relatie (idem:9). Indien samenwerking op basis van het tweede en het derde motief tot stand komt dan leidt tot een samenwerkingsrelatie. De actoren komen dan samen omwille van het tezamen realiseren van een doel samen en daar ligt een ideologie waarin samenwerking centraal staat aan ten grondslag. Aangezien het ene motief het andere niet uitsluit, neemt de sociale interactie ten gevolge hiervan gemengde vormen aan.

Esser, Nagelkerke & Van Voorden (1997:95) maken een globaal onderscheid in samenwerkingsvormen, namelijk samenwerking tussen publieke organisaties of samenwerking tussen publieke en private organisaties. Tot de publieke samenwerkingsvormen behoort de betrokkenheid van de ketenpartners van werk en inkomen. Meer concreet zijn dit de gemeenten en UWV WERKbedrijf, maar ook samenwerking met andere publieke onderwijs- en onderzoeksinstellingen worden hiertoe gerekend. Tevens kan deze publieke samenwerkingsvorm betrekking hebben de uitvoering van taken op het gebied van arbeidsmarktbeleid tezamen met non-commerciële organisaties als stichtingen en verenigingen. Tot de tweede vorm behoren de allianties tussen één of meerdere publieke organisaties en particuliere bureaus die zich onder andere bezigen met de uitzending, de werving en selectie, de scholing, de kwalificering en bemiddeling van werkzoekenden (idem:95). Dit krijgt concrete invulling wanneer publieke organisaties samenwerken met reïntegratiebedrijven en de werkgevers op het gebied van arbeidsmarktbeleid.

### **2.5.4 De meerwaarde van samenwerking**

De meerwaarde als gevolg van samenwerking tussen de publieke en de private actoren kan tot uitdrukking komen in inhoudelijke, procesmatige, financiële en externe meerwaarde (Bult-Spiering, 2003). De samenkomst van de actoren impliceert een toename in de gezamenlijke kennis op het gebied van het beleidsprobleem of van het te voeren beleid. Op basis daarvan kunnen weloverwogen keuzes worden gemaakt met betrekking tot de opstelling van het inhoudelijke beleidsplan en de daarin opgenomen doelstellingen en kan tevens een meerwaarde ontstaan door de realisatie van kwalitatief hoogstaande producten. Door het inhoudelijke beleid voorts te stroomlijnen met de uitvoering kan ook een procesmatige meerwaarde worden behaald. Indien de uitvoerende actoren de mogelijkheid krijgen om via een eigen inbreng de beleidsprocessen op zodanige wijze te beïnvloeden dat haalbare doelstellingen en uitvoerbare maatregelen worden geformuleerd dan is daar het proces mee gediend (De Bruijn, 2003:335). Dit geldt eveneens voor de afstemming op het verticale overheidsniveau (tussen bestuurslagen) alsook op het horizontale overheidsniveau (tussen beleidssectoren) (idem:336). De inhoudelijke en de procesmatige meerwaarde lijken zodoende samen te hangen. Indien voorts door de samenwerking met minder gelden meer taken kunnen worden uitgevoerd dan betreft dit een

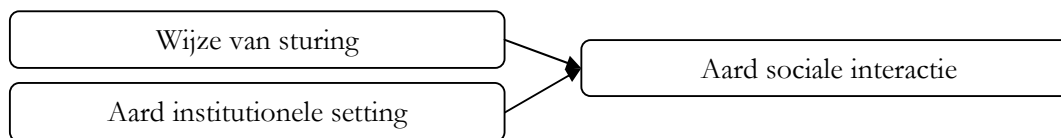
financiële meerwaarde. Onvoorziene risico's en de gepaard gaande kosten kunnen namelijk onder de actoren worden verdeeld. Tot slot kunnen door samenwerking de bestaande of de nog in ontwikkeling zijnde projectinitiatieven van de verschillende actoren aan elkaar worden gekoppeld. Het betekent een bundeling van krachten en hierdoor kan de externe meerwaarde toenemen. Esser et al. (2001) geven te kennen dat ook op de arbeidsmarkt samenwerking meerwaarde heeft. Op het inhoudelijke vlak kan door middel van samenwerking het opleidingsaanbod worden toegesneden op de vraag naar personeel. Zodoende wordt bruikbaar talent voor de arbeidsmarkt ontwikkeld en de meerwaarde zit dan in de realisatie van een transparante markt. Procesmatig bezien kan door middel van samenwerking het functioneren van de arbeidsmarkt worden verbeterd. De meerwaarde zit dan in het beter, sneller en goedkoper naar werk begeleiden van werklozen en in het klantgericht werken, omdat de twee werkprocessen van arbeidstoeleiding van de werkzoekende en de vervulling van de vacatures op elkaar kunnen worden afgestemd (idem:96). Voorts zit de procesmatige meerwaarde van samenwerking in de snelle terugleiding van de uitkeringsgerechtigden die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben naar een opleidingsinstituut. Daarmee is voorts de doelmatige allocatie van vraag naar en aanbod van arbeid gediend. Ook op financieel gebied kan daarmee gewin worden behaald, omdat de participatie van de (werkloze) werkzoekenden een bezuiniging op de uitkeringen betekent. Het is met andere woorden een reductie van het aantal bijstandsgerechtigden door de instroom in de bijstand te voorkomen (Smit et al., 2004). Voorts komt de financiële meerwaarde van samenwerking tot uitdrukking in een efficiëntere besteding van de overheidsgelden. Door samen te werken kunnen de actoren de activiteiten afstemmen en kunnen de financiële middelen op die plaatsen worden ingezet waar het bijdraagt aan de realisering van bijkomende beleidsresultaten.

## 2.6 Analyse kader

### 2.6.1 De institutionele setting, de wijze van sturing en de sociale interactie

In dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de bestaande bestuurskundige inzichten als de institutionele benadering, de wijze van overheidssturing en de interactie benadering en deze liggen ten grondslag aan het analysekader ter beantwoording van de centrale vraag van dit onderzoek. Ten afgeleide van het Trias Gubernandi-analysekader is in figuur 3 de sociale interactie als afhankelijke variabele en de wijze van sturing door de overheid en de aard van de institutionele setting als onafhankelijke variabelen weergegeven. Deze alsook andere factoren die voor samenwerking van belang worden geacht worden in het navolgende weergegeven.

Figuur 3: Factorenmodel voor samenwerking



Bron: De auteur

### 2.6.2 Operationalisatie

Alvorens de dimensies, de centrale begrippen en de indicatoren in tabel 2 te operationaliseren worden de onafhankelijke en afhankelijke variabelen gedefinieerd. Een eerste definitie die echter niet tot het Trias Gubernandi-analysekader is in te delen wordt alvorens apart gegeven. Het betreft de actoren die de analyse-eenheden in dit onderzoek vormen en gelden als empirische afbakening van het onderzoeksveld. In dit onderzoek wordt afwisselend het begrip organisaties gehanteerd. De actor beschikt over hulpbronnen en beleidsvisies en is betrokken bij het dynamische verloop van handelingen en interactie met betrekking tot overheidsbeleid. In de onderzoekscasus van deze scriptie behoren tot de *actoren* alle betrokken publieke en private organisaties bij het project Leren en Werken Drechtsteden die de intentieverklaring hebben

ondertekend en een praktische invulling hebben gegeven aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen.

### ❖ *Institutionele setting*

De aard van de institutionele setting kan worden geoperationaliseerd aan de hand van drie indicatoren, namelijk de aard van de relatie, de aard en de mate van de afhankelijkheden tussen de actoren. De aard van de relatie komt tot uitdrukking in de bepaling van de richting van de verhoudingen tussen de actoren. Dit geschiedt aan de hand van de termen als verticaliteit, autonomie en horizontaliteit. Deze indicator is meetbaar te maken door te bepalen hoe de actoren door de overheid zijn benaderd voor de uitvoering van beleidstaken, de wijze waarop het beleidsplan wordt opgesteld, hoe de verdeling van de verantwoordelijkheden is geregeld, hoeveel invloed en inspraak de actoren hebben gehad op het beleidsproces en hoe de uitvoeringsstructuur is georganiseerd. De aard van de afhankelijkheden kan worden bepaald middels de karakterisering van de interdependentie. Dit geschiedt aan de hand van de termen eenzijdigheid, onafhankelijkheid of de wederzijdse afhankelijkheid. Deze indicator is meetbaar te maken door na te gaan of een actor de hulpbron van een andere actor benodigd voor het uitvoeren van de beleidstaken en of deze laatste actor ook hulpbronnen van de eerste actor nodig heeft. De mate van de afhankelijkheden kan worden vastgesteld middels het toekennen van waarden op een schaal van hoog naar laag. Het wordt gemeten op basis van de benodigdheid van de hulpbronnen voor de uitvoering van de taken. Voorts geschiedt dit door te bepalen of de uitwisseling van de hulpbron bijdraagt aan, alsook noodzakelijk wordt geacht voor de realisatie van de beleidsdoelstellingen en of deze hulpbronnen substitueerbaar zijn of eerder schaars zijn. Zowel de aard van de relaties, als de aard en de mate van de afhankelijkheden tussen de actoren wordt aldus gebruikt om de aard van de institutionele setting te meten om op basis daarvan vast te kunnen stellen of sprake is van een hiërarchie, dan wel een markt of een netwerk.

Indien de aard van de relatie van verticale aard is, de aard van de afhankelijkheden eenzijdig en de mate van de afhankelijkheden gering is, dan duidt dit op een institutionele setting die is aan te merken als een *hiërarchie*. Dit uit zich door een overheid die als een eenduidig machtscentrum haar eigen wil aan de ondergeschikten oplegt. Voorts betuigt asymmetrie tussen de overheid en de ondergeschikten van de hiërarchische setting. De actoren worden dan gedwongen om de top-down geformuleerde beleidstaken ten uitvoer te brengen. Daarbij geldt dat binnen deze setting de een van de andere hulpbronnen afhankelijk is ter realisatie van de beleidsdoelstellingen. Hoewel deze bronnen nodig worden geacht om de doelen te bereiken, kan daarvoor ook beroep op anderen worden gedaan. Er is sprake van een *markt* indien de relatie tussen de actoren autonoom is, zij onafhankelijk kunnen handelen en de mate van de afhankelijkheden daardoor laag is. De overheid is in deze setting overwegend afwezig en de actoren kunnen hun handelingen binnen de kaders vrij bepalen. Daarin zijn zij niet afhankelijk van anderen, maar kunnen omwille van het aanbod van producten of diensten en de vraag naar hulpbronnen competitief optreden. Indien de aard van de relatie horizontaal is, de actoren wederzijds afhankelijk zijn en de mate van de afhankelijkheden hoog is, dan is sprake van een *netwerk*. Dit uit zich in interactie- en communicatiepatronen tussen publieke als private actoren die gedeelde verantwoordelijkheid dragen in de uitvoering van beleidsprojecten. Het beleidsplan hebben zij tezamen opgesteld. Kenmerkend is voorts het over en weer uitwisselen van hulpbronnen. Alle actoren zijn bij deze uitwisseling gebaat, omdat zo bepaalde doelen kunnen worden bereikt die zij anders niet zouden hebben kunnen volbrengen.

### ❖ *Sturing*

De wijze van sturing door de overheid kan worden geoperationaliseerd middels twee indicatoren, namelijk uit het niveau van de sturingsambities en de wijze waarop de sturinginstrumenten zijn ingezet. De sturingsambities kunnen worden vastgesteld middels het toekennen van waarden op

een schaal van hoog naar laag. Daarbij wordt gebruikt gemaakt van de bepaling van wat de overheid wil bereiken met het te voeren project in termen van de te realiseren beleidsdoelstellingen in een bepaalde tijdsspanne en de beoogde effecten op de korte en de lange termijn. De wijze van de inzet van de sturingsinstrumenten wordt vastgesteld door de richting nader te bepalen in termen van eenzijdigheid of meerzijdigheid. Deze indicator is meetbaar door vast te stellen of dit instrument enkel door de overheid is ingezet of dat het in samenspraak met de actoren is gebeurd. Beide indicatoren worden gebruikt om de wijze van de sturing door de overheid te meten om zodoende vast te stellen of de overheid in rol van de 'Directeur', de 'Inspecteur' of de 'Voorzitter' fungeert. Deze sturingsrollen zijn in deze volgorde congruent met de achtereenvolgens onderscheiden institutionele settings.

De verwachting is dat indien een setting wordt aangetroffen die als een hiërarchie kan worden aangeduid de overheid de rol van de 'Directeur' aanneemt. Indien het niveau van de sturingsambitie van de overheid hoog is en het sturingsinstrument eenzijdig wordt ingezet dan duidt dit op de directeursrol. Dit uit zich in de door de overheid verscheidene geformuleerde beleidsdoelstellingen, die binnen een korte periode gerealiseerd dienen te worden, alsook het streven naar de duurzame effecten van de uitvoering van de beleidstaken. Voorts is kenmerkend voor deze sturingsrol dat de instrumenten worden ingezet met het doel om het gedrag van de actoren in de gewenste richting te sturen. De verwachting is voorts dat indien sprake is van een markt de overheid in dergelijke setting fungeert als 'Inspecteur'. Wanneer het niveau van de sturingsambitie gering is en het sturingsinstrument dat de overheid hanteert onder het toezicht valt dan is er sprake van de inspecteurrol. Het komt tot uitdrukking in de terughoudende rol van de overheid die enkel garant staat voor het vrij kunnen bewegen van de actoren op de markt door kaders te formuleren en de uitkomsten van dit vrije spel te beoordelen. Indien sprake is van een netwerksetting dan is de verwachting geformuleerd daar een sturingsrol aan te treffen die kan worden aangemerkt als de 'Voorzitter'. De voorzittersrol komt tot uitdrukking middels de hoge sturingsambities en de meerzijdige inzet van de sturingsinstrumenten. Voorts duiden kenmerken als de sturing van de interactieprocessen, de aansturing ter realisatie van de gezamenlijk geformuleerde beleidsdoelstellingen op deze rol. Voorts uit zich dit in de creatie van draagvlak en worden actoren verlokend tot het leveren van een bijdrage. Om 'alle neuzen dezelfde kant op te krijgen' zet de overheid daartoe instrumenten in die tot stand zijn gekomen middels een overleg- en onderhandelingsproces.

#### ❖ *Sociale interactie*

De aard van de waargenomen sociale interactie worden geoperationaliseerd middels drie indicatoren, namelijk de aard van de beleidsvisie, de aard van de communicatie en de intensiteit van de communicatie. De aard van de beleidsvisie wordt gemeten via de mate van overeenkomstigheid of tegenstelling over bepaalde beleidsstandpunten, doelen en belangen. Dit geschiedt aan de hand van termen als divergentie, indifferentie en congruentie. Door na te gaan hoe het inhoudelijke plan voor de uitvoering van de beleidstaken tot stand is gekomen, kunnen de standpunten van de actoren nader worden bepaald en kunnen mogelijke verschillen worden aangetoond. Dit geldt eveneens voor het optekenen van de besluitvormingsprocedure en de wijze waarop de gesprekken over de beleidsonderwerpen zijn verlopen. De aard van de communicatie wordt tot uitdrukking gebracht door een nadere typering van relatie aan te brengen. Dit geschiedt aan de hand van de vormen als de ruilrelatie, de competitieve relatie en de samenwerkingsrelatie. Deze indicator is meetbaar te maken door de relatie tussen de overheid en de actor naar soort te typeren op basis van de mogelijke motieven die ten grondslag liggen aan de communicatie tussen de actoren. Staat de communicatie in het teken van ruil ofwel de uitwisseling van hulpbronnen, van samenwerking om gezamenlijke doelen te bereiken of van concurrentie door het aanbod of de vraag naar hulpbronnen? Tot slot wordt de intensiteit van de communicatie bepaald middels de toekenning van waarden op een schaal van laag naar hoog. Deze laatste indicator wordt

gemeten door de gezamenlijke activiteiten, de mogelijke verstoringen in de samenwerkingsaspecten alsook de feitelijke communicatie vast te stellen (Andriessen, 1987:15). Daartoe worden de frequentie van de contacten, de wijze waarop en de kwaliteit van de communicatie in kaart gebracht. Zowel de aard van de beleidsvisies, als de aard en de intensiteit van de communicatie worden gebruikt om de aard van de waargenomen sociale interactie tussen de actoren te meten om zodoende vast te kunnen stellen of sprake is van conflict, competitie of samenwerking.

De verwachting is dat indien de overheid acteert als de ‘Directeur’ de interactie tussen de actoren in het teken staat van *conflict*. Hiervan is sprake wanneer de aard van de beleidsvisie divergent is, de aard van de communicatie in het teken staat van ruil en de intensiteit van de communicatie gering is. Dergelijke conflictueuze situatie uit zich in tegengestelde standpunten, doelen en belangen van de actoren. Kenmerkend voor het conflict zijn dan de differentiërende ideeën met betrekking tot het te voeren beleid, omdat deze er eigen normen en waarden op na houden. Voorts staat de communicatie enkel in het teken van de uitruil van de hulpbronnen en daartoe komen de actoren niet vaak samen, is er sprake van ruzies en worden de gemaakte afspraken door de actoren niet nageleefd. Wanneer de overheid fungeert als ‘Voorzitter’ dan is aldus de verwachting dat de *competitie* de overhand neemt. Van competitie is sprake indien de beleidsvisie van indifferente aard is, de aard van de communicatie wordt gekenmerkt door competitie en de intensiteit van de communicatie laag is. Hoewel de visies van de actoren nauwelijks raakvlakken vertonen is dat niet schadelijk voor de communicatie. Dit uit zich in de samenkomst van actoren die elkaar beconcurreren op het aanbod en de vraag naar hulpbronnen. De verwachting is voorts dat indien de wijze van sturing geschiedt middels de rol als de ‘Voorzitter’ de sociale interactie wordt gekenmerkt door *samenwerking*. Van samenwerking is sprake wanneer de beleidsvisie congruent is, de aard van de communicatie in het teken staat van de samenwerkingsrelatie de intensiteit van de communicatie hoog is. Samenwerking uit zich door actoren die overeenkomstige belangen, doelen en ideeën hebben. Er bestaat met andere woorden consensus onder de actoren. Voorts komen de actoren regelmatig samen om beslissingen te nemen met betrekking tot de uitvoering van beleidstaken om invulling te geven aan de realisatie van het tezamen geformuleerde doel. Kenmerkend is voorts dat onder de actoren een ideologie van samenwerking heerst. Dit uit zich in de structurele samenkomst van de actoren, het gezamenlijk uitvoeren van activiteiten en een algemene positieve samenwerkingssfeer.

Tabel 2: Operationalisatie dimensies, centrale begrippen en indicatoren

<b>Trias Gubernandi</b>	Dimensies	Centrale begrippen	Indicatoren
Structuur	Institutionele setting	Hiërarchie Markt Netwerk	Aard relatie Aard afhankelijkheden Mate afhankelijkheden
Inhoud	Sturing	Directeur Inspecteur Voorzitter	Niveau sturingsambitie Wijze inzet instrumenten
Proces	Sociale interactie	Vermijding Competitie Samenwerking	Aard beleidsvisie Aard interactie Intensiteit interactie

Bron: De auteur

#### ❖ *Harde en zachte determinanten van samenwerking*

Om de factoren die naast de institutionele setting en de wijze van sturing van invloed kunnen zijn op de samenwerking tussen actoren worden de motieven voor samenwerking en de condities

voor de feitelijke interacties tussen actoren gerangschikt naar ‘harde’ en ‘zachte’ determinanten van samenwerking. Het is een onderscheid naar de rationele factoren die samenwerking bepalen en de menselijke factoren die bepalen hoe het er binnen een organisatie aan toe gaat.

De harde determinanten als motief waarom organisaties samenwerken betreffen achtereenvolgens de aanwezigheid van hulpbronnen bij andere organisaties, het wederzijdse voordeel ofwel reciprociteit, omwille van efficiëntie, door ingestelde wet- of regelgeving en door de uitoefening van macht wat mogelijk is door de asymmetrie tussen de actoren (Andriessen, 1987:9; Oliver, 1990:242). Tot slot kan de determinant meerwaarde van de samenwerking aan worden toegevoegd. Hiertoe is een onderscheid gemaakt in de inhoudelijke, procesmatige, financiële en externe meerwaarde van samenwerking tussen de actoren (Bult-Spiering, 2003).

Tot de ‘zachte’ determinanten behoort als eerste het hebben van ideologieën waarin samenwerking centraal staat. Voorts maken het hebben van een (positieve) perceptie met betrekking tot de afhankelijkheidsrelatie, met betrekking tot de competentie van de andere actoren en met betrekking tot de eigen capaciteit om te kunnen samenwerken hier deel van uit. Tot slot is het hebben van (positieve) verwachtingen ten opzichte van de effecten van de samenwerking, alsook verwachtingen met betrekking tot het eigen imago, factoren die hiertoe behoort (Andriessen 1987:9-11).

### 2.6.3 De verwachte samenhang

In deze deelparagraaf worden de verschillende verwachtingen met betrekking tot de drie variabelen namelijk de institutionele setting, de wijze van sturing en de aard van de sociale interactie tussen de actoren middels het schema 1 weergegeven en besproken.

Schema 1: Verwachtingspatroon en ten aanzien van structuur, inhoud en proces

<b>Structuur</b>		<b>Inhoud</b>		<b>Proces</b>
Hiërarchie	————→	Directeur	————→	Conflict
Markt	————→	Inspecteur	————→	Competitie
Netwerk	————→	Voorzitter	————→	Samenwerking

Bron: De auteur

Concreet houdt schema 1 het volgende in:

- Als de aard van de institutionele setting zich laat kenmerken door een hiërarchie dan zal de bestuurder een sturingrol aannemen die valt te benoemen als de ‘Directeur’. Aansluitend is de verwachting dat wanneer de bestuurder fungeert als ‘Directeur’ dat dan de aard van de sociale interactie door conflicten worden gekenmerkt.
- Als de aard van de institutionele setting zich laat kenmerken door een markt dan zal de bestuurder een sturingrol aannemen die valt te benoemen als de ‘Inspecteur’. Voorts is de verwachting dat wanneer de bestuurder fungeert als ‘Inspecteur’ dat dan de aard van de sociale interactie door competitie worden gekenmerkt.
- Als de aard van de institutionele setting zich laat kenmerken door een netwerk dan zal de bestuurder een sturingrol aannemen die valt te benoemen als de ‘Voorzitter’. Aansluitend is de verwachting dat wanneer de bestuurder fungeert als ‘Voorzitter’ dat dan de aard van de sociale interactie door samenwerking worden gekenmerkt.



Indien deze drie geformuleerde verwachting nader worden uitgewerkt dan kan de volgende tabel 3 worden opgesteld. Hierin zijn de dimensies, de centrale begrippen alsook de indicatoren in opgenomen.

Tabel 3: Overzicht kenmerken institutionele settings, wijze van sturing en sociale interactie

<b>Institutionele setting</b>	<i>Hiërarchie</i>	<i>Markt</i>	<i>Netwerk</i>
Organisatieprincipe Aard relatie Aard afhankelijkheden Mate afhankelijkheden	Unicentrisch Verticaal Eenzijdig Gering	Multicentrisch Autonoom Onafhankelijk Laag	Pluricentrisch Horizontaal Wederzijds Hoog
<b>Sturing</b>	<i>Directeur</i>	<i>Inspecteur</i>	<i>Voorzitter</i>
Niveau sturingsambitie Wijze inzet instrumenten	Hoog Eenzijdig	Gering Toezicht	Hoog Meerzijdig
<b>Sociale interactie</b>	<i>Conflict</i>	<i>Competitie</i>	<i>Samenwerking</i>
Aard beleidsvisie Aard communicatie Intensiteit communicatie Belangen en doelen	Divergent Ruilrelatie Gering Algemeen	Indifferent Competitieve relatie Laag Particulier	Congruent Samenwerkingsrelatie Hoog Gemeenschappelijk

Bron: De auteur gebaseerd op Andriessen (1987); Bekkers (2007); De Bruijn & Ten Heuvelhof (1995); De Bruijn, Kickert & Koppenjan (1993); Teisman (1992)

### **3. Methodologische verantwoording**

#### **3.1 Onderzoeksbenadering**

In deze paragraaf wordt het type onderzoek beschreven om inzicht te krijgen in de gevolgde wetenschappelijke benadering. In deze scriptie is een kwalitatieve benadering van het sociale verschijnsel samenwerking als vorm van sociale interactie gehanteerd. Het is een onderzoeksbenadering die behoort tot de interpretatieve stroming en het begrip casestudy (zie paragraaf 3.2) is hier onlosmakelijk mee verbonden (Swanborn, 1996:20).

In dit onderzoek ligt de nadruk op de bepaling van het specifieke karakter van de sociale werkelijkheid, dat door de actoren ofwel de onderzoekseenheden zelf wordt geconstrueerd en door middel van onderlinge communicatie wordt uitgewisseld (Boeije, 2005:20). Er is zodoende oog voor de sociale interactie en de betekenis die deze eenheden in de bestuurde setting aan elkaar en aan elkaars handelingen verlenen (Swanborn, 1996:25). De interactie van en tussen de eenheden worden in zijn totaliteit in de natuurlijke setting beschouwd en de aandacht wordt gevestigd op alle elementen in één enkele situatie (Van Thiel, 2010:43).

Uit het onderzoek naar samenwerking komen empirische onderzoeksbevindingen voort die zijn vervuld van beschrijvende details over de aard van de sociale interactie tussen de eenheden, de variabelen die met samenwerking samenhangen en daar invloed op uitoefenen (Vennix, 2006:129). Vooral de onderzoeksmethode te bespreken wil de onderzoeker benadrukken dat ondanks het holistische karakter van het kwalitatieve onderzoek er selectieve keuzes zijn gemaakt met betrekking tot de variabelen die in verband zijn gebracht met samenwerking in de geselecteerde onderzoekscasus (zie paragraaf 3.4).

#### **3.2 Onderzoeksmethode**

In de voorgaande paragraaf is gerefereerd aan de gehanteerde kwalitatieve methode in het onderzoek naar samenwerking als sociaal verschijnsel in een bepaalde bestuurde setting. Voor de intensieve bestudering, de beschrijving en de analyse van de samenwerking tussen de eenheden wordt slechts één voorbeeld van dit sociale verschijnsel in de natuurlijke setting bestudeerd (Swanborn, 1996:13). De strategie van de casestudy wordt hiertoe gebruikt. De casestudy leent zich namelijk voor het opdoen van gedetailleerde kennis door via gesprekken met sleutelpersonen een reconstructie achteraf op te maken (idem:39). Middels deze methode kan voorts inzicht worden verkregen in de denkwerelden van de onderzochte eenheden, in de contrasterende beleidsvisies, de omgang met deze tegenstrijdigheden en de wijze waarop de eenheden voor knelpunten oplossingen vinden (idem:43). Middels de casestudy wordt kortom inzicht verschaft in de factoren die de sociale werkelijkheid bepalen alsook de op theoretische gronden onderscheiden factoren die de sociale processen beïnvloeden (Fenger, 2001:154).

Meer concreet ligt de focus in dit onderzoek op de factoren die samenwerking tussen de actoren beïnvloeden in de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid. Daarvoor zijn de onafhankelijke variabelen als de aard van de institutionele setting en de wijze van overheidssturing geformuleerd. Voorts kan het voor de analyse van de samenwerking ook nuttig om inzicht te verschaffen in de factoren die de participanten in de onderzochte casus van invloed achten op de onderlinge sociale processen (idem:155). Hoewel de aangetoonde relaties geen sluitende verklaring bieden voor de onafhankelijke variabele samenwerking, is het een streven om aanknopingspunten aan te bieden voor de causale relatie tussen de onafhankelijke variabelen en samenwerking. Hiertoe zijn vooraf verwachtingen geformuleerd om zo patronen in variabelen en relaties tussen de variabelen te kunnen ontdekken. De verwachtingen zoals in hoofdstuk 2 weergegeven worden in de geselecteerde casus geanalyseerd door na te gaan of samenwerking past bij de verwachtingen op

grond van de bepaalde waarden van de onafhankelijke variabelen (Fenger, 2001:156). De theoretische meerwaarde van dit onderzoek neemt daarmee toe, aangezien er een systematische vergelijking wordt gemaakt tussen de waarden van de waargenomen variabelen en de geformuleerde theoretische verwachtingen over de relaties van de onafhankelijke en afhankelijke variabelen (Rosenthal & 't Hart in Fenger, 2001:155). Voorts dient te worden opgemerkt dat het onderzoek een inductief karakter heeft. Het doel is om de conclusies te generaliseren naar een grotere verzameling cases, wat de mogelijkheid niet uitsluit dat daarmee ook praktische belangen zijn gediend (Swanborn:32-33). Vooraleer over te gaan tot het instrumentarium dient nog te worden vermeld dat deze casestudy enkelvoudig is, maar dat de onderzochte eenheden van meervoudige aard zijn. Samenwerking veronderstelt immers de betrokkenheid van minstens twee eenheden. De eenheden betreffen in dit onderzoek de betrokken organisaties, die gelden als bron om de variabelen die van invloed worden geacht op samenwerking te onderzoeken.

### **3.3 Onderzoeksinstrumentarium**

Voor de beschrijving en de analyse van de samenwerking tussen de eenheden wordt gebruik gemaakt van de kwalitatieve onderzoeksmethoden. Een eerste kwalitatieve methode ten behoeve van de dataverzameling betreft de bestudering van bestaand materiaal over samenwerking. Het betreft zowel primair materiaal dat niet voor onderzoek is geproduceerd of gebruikt, alsook secundair materiaal wat inzicht biedt in de sociale interactie van en tussen de actoren. Zodoende wordt de reeds beschikbare en voor dit onderzoek relevant geachte informatie benut en geanalyseerd om meer te weten te komen over het centrale onderzoeksobject.

Na deze eerste oriëntatie wordt aanvullende informatie verkregen middels de interviews met de sleutelpersonen ofwel de respondenten om zodoende de interactie tussen de organisaties nader te bepalen. Hiervoor is een selectie gemaakt uit de participerende personen in de geselecteerde casus. De personen die het sterkst betrokken zijn geweest bij de samenwerking ten tijde van het project Leren en Werken Drechtsteden zijn benaderd voor het interview (idem:79). Zij nemen namelijk een belangrijke positie in de onderzoekssituatie in en zij hebben overigens geadviseerd in de selectie van de andere respondenten (Van Thiel, 2010:111). Sommige van deze respondenten maken niet langer deel uit van de onderzoekssituatie, maar allen zijn bereid geweest mee te werken aan dit onderzoek. Het is van groot belang hier op te merken dat hoewel wordt gesproken over individuele respondenten wel degelijk de organisaties waar zij deel van uitmaken het uitgangspunt vormen, omdat dit onderzoek gericht is op de relaties tussen de samenwerkende organisaties. In navolging van Scharpf (in Fenger, 2001:164) wordt de analyse van deze individuele opvattingen gegrond geacht, aangezien ze in naam van de organisatie handelen en dit handelen voortvloeit uit de identificatie met de oriëntaties en overtuigingen van het sociale verband waarvan de actoren deel van uitmaken. Voor het inwinnen van informatie bij de respondenten is gebruik gemaakt van het semigestructureerde interview. Middels een lijst, gerangschikt naar onderwerp, zijn de van de probleemstelling afgeleide vragen, in een al dan niet in een stringente volgorde, voorgelegd aan de geselecteerde actoren. Tijdens het interview is ruimte geboden om aanvullende vragen te stellen om de percepties van de respondenten beter te begrijpen en in context te kunnen plaatsen. Deze gesprekken zijn middels een taperecorder opgenomen en er is een letterlijke weergave van de antwoorden opgemaakt. Dit transcript is ter correctie van feitelijkheden voorgelegd aan de geïnterviewden en op basis hiervan hebben nagenoeg allen de wens voor behoud van hun anonimiteit uitgesproken.

Op basis van de beschikbare informatie en het eigen verkregen datamateriaal dat bestaat uit de ervaringen, de belevingen, de houding en de sociale contacten van de actoren wordt het verloop van het sociale proces gereconstrueerd (Swanborn, 1996:79). Daartoe zal het eerste gedeelte van de analyse de vorm aannemen van een netwerkanalyse, aangezien zo de beschrijving van de

betrokken actoren, hun visies over het overheidsbeleid, hun doelen en belangen en de afhankelijkheidsrelaties inzichtelijk kunnen worden opgemaakt (Bekkers, 2007:169). Om de interactie tussen de organisaties te onderzoeken wordt het afgeraden om bilaterale relaties in kaart te brengen en op basis van aggregatie uitspraken te doen, omdat de uitspraken van de respondenten sterk kunnen verschillen en het resultaat dan kunstmatige gemiddelden zijn (Andriessen, 1987:7). Maar om het gedrag van de actoren nader te kunnen bepalen wordt het van belang geacht om de subjectieve inschatting over de relaties en afhankelijkheden op te maken. De veronderstelling is namelijk dat zij op basis daarvan hun gedrag baseren (Fenger, 2001:165). Daartoe worden de uitspraken van de respondenten over de relaties met de andere organisaties gebruikt. Deze subjectief bepaalde opvattingen worden geobjectiveerd en gecategoriseerd door codes toe te kennen die zijn ontleend aan de theoretische inzichten over samenwerking. Deze bewerking maakt de verkregen ruwe data geschikt voor analyse door alle redundante informatie te verwijderen (Boeije, 2005:60). De uitkomsten van de systematische codering worden in een datamatrix geplaatst, waaruit scorepatronen worden afgeleid die worden vergeleken met het verwachtingspatroon zoals weergegeven in schema 1. Op basis van de aan- of afwezigheid van congruentie tussen deze verwachtingen kan de congruentie of juist de divergentie tussen theorie en praktijk worden bepaald (Swanborn, 1996:91).

### **3.4 Onderzoekscasus**

In het voorgaande is een onderscheid gemaakt tussen het sociale verschijnsel samenwerking en de eenheden waarbij dit wordt bestudeerd. Daarmee is het domein van dit onderzoek afgebakend, maar is nog niet aangegeven hoe de enkelvoudige casus, namelijk het project Leren en Werken Drechtsteden is geselecteerd. Swanborn (1996:55) hanteert daarvoor een onderscheid in selectie op inhoudelijke en op pragmatische gronden, dat in het navolgende wordt besproken.

Om te starten bij de inhoudelijke gronden is het project Leren en Werken Drechtsteden geselecteerd, omdat deze regio bekend staat om de vele projectinitiatieven die vaak in samenwerking met meerdere organisaties invulling krijgt. In de Drechtsteden is voorts sprake van een unieke samenstelling van de eenheden die tot voor kort solitair acteerden (Gemeente Dordrecht, z.j.:4). Het is de combinatie van de overheid, de ondernemers, het onderwijs, een re-integratiebedrijf, een vertegenwoordiger van de zorgsector en een Turkse ondernemersvereniging die de interesse wekte om deze casus te selecteren en nader onderzoek te verrichten naar de samenwerking tussen publieke en private actoren met betrekking tot de uitvoering van arbeidsmarktbeleid.

Tevens is de casus Leren en Werken Drechtsteden geselecteerd om meer pragmatische redenen, als de toegang tot de medewerking van de onderzoekseenheden (Van Thiel, 2010:105). Middels de contacten die al waren gelegd kon namelijk makkelijker beroep worden gedaan op de onderzoekseenheden. Voorts hebben ook afstand tot de casus en de tijd voor het onderzoek meegewogen om deze enkelvoudige casus te selecteren.

### **3.5 Betrouwbaarheid en validiteit**

Ter afsluiting van de methodologische verantwoording worden enkele opmerkingen geplaatst over de betrouwbaarheid en validiteit van het voorliggende onderzoek naar de samenwerking in de Drechtsteden. Het verdient de aanbeveling om bij het verrichten van bestuurskundig onderzoek triangulatie toe te passen, omdat de beschrijving van een enkelvoudige case een unieke situatie betreft en daarom de resultaten moeilijk zijn over te dragen ofwel te generaliseren naar andere settings (Hakvoort, 1995:132; Hutjes & Van Buuren, 1992:60). In dit onderzoek zijn echter twee onderzoeksinstrumenten gehanteerd, namelijk het kwalitatieve interview en de

inhoudsanalyse van bestaand materiaal. Beide methoden zijn op dergelijke wijze ingezet om recht te doen aan de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek.

Het kwalitatieve interview is semigestructureerd en dit doet recht aan de betrouwbaarheid alsook de validiteit van het onderzoek, omdat de interviewvragen gerelateerd zijn aan het theoretisch kader en via een redelijk vast patroon zijn voorgelegd (Van Thiel, 2010:114). Voorts is geprobeerd om sociaal wenselijk geachte antwoorden uit te sluiten, omdat het de validiteit van het onderzoek schaadt. Met nagenoeg alle respondenten, die zorgvuldig zijn geselecteerd, had de auteur de mogelijkheid om via de stage een vertrouwensband op te bouwen. Zij waren dan ook allen zeer ontvankelijk voor het afnemen van het interview. Tevens zijn voorafgaande het interview duidelijke afspraken gemaakt over de uitwerking en de garantie van anonimiteit. Ter controle zijn de empirisch verkregen data uit de interviews vergeleken met de bestaande gegevens uit de inhoudsanalyse. Voor de betrouwbaarheid en de validiteit van het bestaande materiaal zijn de uitgevers van deze bronnen en de belangen die met dergelijke uitgave gemoeid zijn, nader beschouwd. Aangezien het bestaande materiaal niet vatbaar is voor sociaal wenselijke antwoorden en er geen actief gedrag van de actoren hoeft te worden uitgelokt, dient dit de betrouwbaarheid en validiteit van de inhoudsanalyse (idem: 122).

## 4. Samenwerken in de uitvoering van arbeidsmarktbeleid

### 4.1 De historische schets van het arbeidsmarktbeleid

In deze eerste paragraaf van dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt die ten grondslag liggen aan het huidige institutionele stelsel van werk en inkomen weergegeven. Deze historische schets wordt noodzakelijk geacht, aangezien beleidsvraagstukken als de samenwerking tussen actoren niet goed te bestuderen en te begrijpen zijn zonder inachtneming van hun historische dimensies (Rieken, 1985:11). Het betreffen zowel beschrijvingen op het microniveau alsook op het macroniveau, omdat arbeidsmarktverschijnselen op het nationale niveau bepalend zijn voor de individuele werknemer, werkloze of werkzoekende (Van Soest, 1999:43-44). Aangezien werk en inkomen voorheen gescheiden beleidsterreinen waren, worden deze apart beschreven middels de indeling naar de drie 'kolommen' alvorens het huidige stelsel van werk en inkomen weer te geven (Fenger, 2001:101). In paragraaf 4.2 wordt de aandacht verlegd naar de samenwerking op het gebied van het arbeidsmarktbeleid en in paragraaf 4.3 naar de uitvoering van de samenwerking met betrekking tot de realisatie van het levenslang leren.

#### 4.1.1 De 'drie kolommen' van werk en inkomen

##### ❖ *De arbeidsvoorziening*

Het arbeidsvoorzieningsstelsel ontwikkelt zich vanaf de dertiende eeuw en staat in het teken van collectieve beheersing van het arbeidsaanbod (Van Bekkum, 1996). Op de intermediaire arrangementen, zoals de marktplaatsen vindt de allocatie tussen de vrager en de aanbieder plaats. Aangezien de arbeidsmarkt groeit en de omvang van de loonarbeid toeneemt, gaat de overheid de relatie tussen vraag en aanbod reguleren door dwangmaatregelen op te leggen die later door de publieke arbeidsbureaus worden gehanteerd. Met betrekking tot de beroepsgroepen waarin de arbeiders zijn verenigd, reguleren de gilden de bedrijfsactiviteiten. Langzaamaan ontstonden op gemeentelijk niveau ook de publieke arbeidsbeurzen, die dienden als instrument voor de arbeidsallocatie, de bemiddeling en de bevordering van de arbeidsmobiliteit. Deze periode voor de WO II wordt kortom getypeerd door de institutionalisering van onderop (idem:296). De overheid treedt ondanks haar terughoudende rol stimulerend op in de bevordering van het zelforganiserend vermogen en de ordening van de arbeidsmarkt.

Rond de jaren '50 komen middels het particuliere initiatief de uitzend- en de uitleenorganisaties tot ontwikkeling die in de tijdelijke arbeid bemiddelen (Rieken, 1985:46). De bemiddeling wordt ook door de Rijksarbeidsbureaus ter hand genomen, waardoor de gemeentelijke arbeidsbeurzen op de achtergrond raken. Hoewel er pogingen worden gedaan om een koppeling te maken tussen de arbeidsvoorzieningen en de sociale zekerheid lijkt dat in dit stadium nog te vroeg. De sociale partners stemmen hier dan ook niet mee in.

De crisis in de jaren '70 zorgt voor spanningen op de arbeidsmarkt. De arbeidsvoorzieningen komen onder druk te staan door een afnemende werkgelegenheid en een toename in het beroep op de sociale zekerheid. In deze periode wordt het Arbeidsbureau Nieuwe Stijl (ANS) geïntroduceerd, dat de uiteenlopende functies rondom de uitkeringen en de bemiddeling in harmonie moet brengen (idem:50). Voorts vormen de overheid, de werkgevers- en werknemersorganisaties middels de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet een tripartiet bestuur, die tezamen een nieuwe invulling gaan geven aan de publieke arbeidsvoorziening. Hierdoor neemt de invloed van de werkgevers en de werknemers op nationaal en regionaal niveau toe en zij nemen binnen de eigen samenwerkingsverbanden de uitvoering van de sociale zekerheid ter hand. Eind jaren '70 wordt zodoende het staatsapparaat gekenmerkt door corporatistische overlegstructuren tussen de staat en de sociale partners die tevens staatstaken krijgen gedelegeerd (Trommel & Van der Veen, 1999:35).

Naar aanleiding van de kritische rapporten van de Sociaal Economische Raad (SER) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wordt vanaf de jaren '80 het arbeidsmarktbestel herbezien. Zij concluderen dat er geen verknoping van het arbeidsmarktbeleid heeft plaatsgevonden tussen de sociale partners en de overheid. Zodoende komen de arbeidsbureaus en de uitkeringsinstanties ter discussie te staan. Dit leidt tot een herziening van de Arbeidsvoorzieningswet en in 1997 wordt de samenwerking tussen de Arbeidsvoorziening, sociale diensten en bedrijfsverenigingen bezegeld.

### ❖ *De werknemersverzekeringen*

Vanaf de Middeleeuwen worden de eerste tekenen van de sociale zekerheid zichtbaar in de vorm van de werklozenzorg of de armenzorg. Dit betreft een onderscheid naar de ondersteuning tijdens ziekte en overlijden zoals men bij de gilden aantrof en vormen die aanverwant zijn met de kerk of de staat (Rieken, 1985:12-13).

In de politieke context van het economisch-liberalisme heeft de overheid een beperkte rol, hoewel vanaf de 20<sup>ste</sup> eeuw langzaam de sociale rijkszekeringen ontstaan. Deze ontwikkeling naar een collectief systeem wordt ingezet met de eerste verplichte sociale verzekering met betrekking tot de arbeid, namelijk de Ongevallenwet van 1901. Deze wet wordt vervolgd door een verzekering tegen invaliditeit en ouderdom. Aangezien erkenning ontstaat voor de verbinding van deze wetten met de ziektewetgeving komt de Ziektewet, echter pas in 1930, tot stand. Ook ontstaan de werkloosheidsregelingen voor de werkloze arbeider wat door de gemeentelijk gesubsidieerde vakbondsfondsen mogelijk werd gemaakt.

In de WO II heeft men zich onder leiding van de commissie van Rhijn over het sociale stelsel bezonnen. De waarborging van zekerheid van bestaan voor allen diende te steunen op een uitgebreid systeem van sociale verzekeringen en daarom maken de vrijwillige regelingen in 1952 plaats voor verplichte werkloosheidsverzekeringen via de Werkloosheidswet (WW). Ondanks de corporatistische besluitvorming en de tripartiete samenstelling van het bestuur is sprake van een onsamenhangende aanpak tussen de regelingen en door dit onorganisatorisch geheel ontstaat dualisme in de uitvoering (idem:27). Onder leiding van de bedrijfsverenigingen wordt daarom een bedrijfstakgewijze uitvoering van de sociale zekerheid gehanteerd, met de mogelijkheid de administratie uit te besteden aan het Gemeentelijk Administratiekantoor (GAK). Door de crisis van de jaren '70 komt in de jaren '80 een proces van herziening op gang door de doorvoering van ingrijpende politieke maatregelen. De werknemersverzekering worden gewijzigd, arrangementen worden geschrapt en wetten die het beroep op verzekeringen laten afnemen worden ingesteld. Het streven om het sociale stelsel te beheersen raakt daarmee ook de wijze van de uitvoering en de uitvoeringsstructuur, die wordt gevormd door de Bedrijfsverenigingen (BV), de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD) en de Regionale Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (RBA) (Trommel et al., 1999:73).

De uitvoeringsorganisatie wordt in 1995 daadwerkelijk gewijzigd middels de inwerkingtreding van de Organisatiewet sociale verzekeringen (Osv). Er wordt een onderscheid aangebracht in de uitvoering, een taak die de sectoraal georganiseerde BV's toekomt met de mogelijkheid tot uitbesteding aan de concurrerende uitvoeringsinstellingen (uvi's) en het toezicht dat door het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (Ctsv) wordt uitgevoerd. Middels het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica) en later het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) worden de werkzaamheden van de BV's beschouwd. Het zwaartepunt van de uitvoering van de werknemersverzekering is daarmee van de sector naar de regio verlegd en de uvi's zullen nauw moeten gaan samenwerken met de arbeidsbureaus en de sociale diensten (Ministerie SZW & ministerie OCW, 1997).

### ❖ *De publieke bijstand*

De publieke bijstand bestaat in de beginfase uit het bieden van ondersteuning aan de armen in tijdelijke moeilijkheden. Deze armenzorg wordt, als voorloper van de Algemene Bijstand, verzorgd door het particuliere initiatief en de kerk. Pas met de Armenwet van 1912 is sprake van overheidsbemoediging. Door de in 1965 ingestelde Algemene Bijstandswet (Abw) die de Armenwet vervangt wordt de verlening van bijstand een taak van de gemeente. Het is met andere woorden een regeling die dient als 'vangnet' voor diegene die financiële hulp benodigen.

Door de maatschappelijke veranderingsprocessen in de jaren '70 worden de polisvoorwaarden, zoals de toegang, de hoogte en de duur voor bijstanduitkeringen voor voornamelijk jongeren aangescherpt. Dit betekende een omslag in de denkwijze over het sluitstuk van de sociale zekerheid. Voorts wordt in het jaar 1996 de Abw aangepast. Uitkeringen dienen vanaf dan enkel nog te worden ingezet als tijdelijke voorziening voor diegene die niet in het eigen levensonderhoud kan voorzien. Naar aanleiding van deze aanpassing wordt ook de hoogte van de uitkeringen verlaagd en komt een sterke nadruk te liggen op de activering van de werkloze. Het betreft kortom een activerend werkloosheidsbeleid en de eerste tekenen van 'werk boven inkomen' en samenwerking met de arbeidsvoorzieningsorganisatie doen zich hier voor.

Om de werkloosheid terug te kunnen dringen wordt in 1998 de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) ingesteld. Het is een instrumentarium om via scholing en het opdoen van werkervaring de uitstroom naar werk te bevorderen. In 2004 worden de Abw alsook de Wiw vervangen door de WWB die voorziet in de gemeentelijke bijstand. Via re-integratie wordt zodoende de terugweg naar betaald werk op de arbeidsmarkt bewerkstelligd.

#### **4.1.2 De overgangperiode**

Hoewel diverse pogingen zijn gedaan om de samenwerking tussen de organisaties van werk en inkomen te realiseren, wordt in 1997 middels de wet Samenwerking Werk en Inkomen (SWI) de procesgerichte samenwerking tussen de arbeidsbureaus, de uvi's en de gemeentelijke sociale diensten verplicht gesteld. Ook wordt dan het CWI opgericht. De schaal van de samenwerking tussen deze organisaties is vrij te bepalen, wat mogelijkheden biedt voor een decentrale uitvoering en het zoeken van aansluiting bij het eigen werkgebied.

De uitvoeringsstructuur krijgt in het jaar 2000 middels de wet SUWI nader vorm. UWV wordt als enige publiekrechtelijke organisatie aangesteld die de werknemersverzekeringen verzorgt. Voorts krijgt het CWI de taak toebedeeld zorg te dragen voor de publieke arbeidsvoorzieningen. Ook hier geldt de verplichte samenwerking tussen de gemeente, het CWI en het UWV, die tezamen de keten voor werk en inkomen vormen (Ministerie SZW & VNG, 2006:8). In het regionale arbeidsmarktbeleid is tevens een rol weggelegd voor de werkgevers en de sectoren via de sectorale fondsen (Van Dijk, 2005:6). Er worden Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid (RPA's) ingesteld om afstemming en coördinatie in de uitvoering te realiseren en deze platforms zetten gezamenlijke, regionale arbeidsmarktprojecten op die een bijdrage leveren aan een verbeterde werking van de regionale arbeidsmarkt.

Met de invoering van de WWB in 2004 wordt het arbeidsmarktbeleid geheel gedecentraliseerd en valt het verstrekken van de bijstandsuitkering en de begeleiding naar werk onder financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten (RWI, 2006:16). Dit creëert de mogelijkheid tot meer individueel maatwerk en het stimuleert gemeenten om effectief uitstroombeleid te voeren (Ministerie SZW, z.j.:6). Vanaf dan wordt arbeidsdeelname via de 'algemeen geaccepteerde arbeid' gedachte gevoerd om zodoende via de participatie op de arbeidsmarkt in het eigen bestaan te voorzien.



### **4.1.3 Het huidige stelsel van werk en inkomen**

In het huidige stelsel van werk en inkomen is de verantwoordelijkheid van de gemeenten toegenomen, wordt door een decentrale uitvoering de plaatselijke werkgelegenheid en de participatie van de eigen inwoners bewerkstelligd, waardoor een vermindering van de uitkeringslasten kan worden gerealiseerd (RWI, 2006:16). Van grotere (centrum)gemeenten wordt verwacht dat zij als onafhankelijke regisseur in de regio optreden en de samenwerking met andere organisaties opzoeken en aangaan.

De gemeenten werken verplicht samen met het landelijk aangestuurde UWV dat inmiddels met het CWI is gefuseerd. De werkzaamheden die voorheen door het CWI zijn verricht worden apart vernoemd, omdat deze nu door tevens door het UWV worden uitgevoerd. Het CWI trad op als poortwachter van de sociale zekerheid, bemiddelde de werkzoekenden naar de arbeidsmarkt en leverde regionale arbeidsmarktinformatie aan. Hoewel voorheen de nadruk op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt en op de samenwerking met de ketenpartners lag, is de aandacht verschoven naar de vraagzijde met aandacht voor een verbeterd dienstverleningsconcept voor werkgevers wat de weg naar samenwerking met deze heeft vrijgemaakt (AKO, 2005:6). Het UWV draagt ook zorg voor de re-integratie van werklozen en arbeidsongeschikten. Het sluit hiertoe contracten af met re-integratiebedrijven, de zogenaamde individuele re-integratieovereenkomsten (IRO).

Aldus wordt vanuit de gemeenten toenadering met de werkgevers gezocht, maar deze zijn niet of nauwelijks betrokken bij het regionale arbeidsmarktbeleid na het verdwijnen van het RPA (RWI, 2006:19). Tevens worden binnen het regionale netwerk het onderwijs, zoals het beroepsonderwijs, de vmbo/hbo-instellingen en de kenniscentra benaderd om de regionale oriëntatie van het beroepsonderwijs te versterken. Vandaar dat voor de Regionale Opleidingscentra (ROC) een belangrijke rol is weggelegd voor afstemming van onderwijs in de regio. Maar de Raad voor Werk en Inkomen (RWI, 2006) concludeert echter dat in de huidige regionale samenwerkingsstructuren de uitvoering nog onvoldoende tot stand is gebracht en dat behoefte bestaat aan een lichte, flexibele netwerkstructuur tussen deze organisaties. Aangezien de regionale arbeidsmarkt is gediend bij een integraal arbeidsmarktbeleid waarbinnen de beleidsterreinen werk en inkomen verknopen is met ingang van 2009 de wet SUWI gewijzigd. Deze wijziging beoogt betere samenwerking in de keten te bevorderen middels de fusie van het CWI en het UWV tot het UWV WERKbedrijf (Ministerie SZW, 2008a). De mogelijkheden voor maatschappelijke arbeidsparticipatie schieten namelijk tekort en door middel van de samenwerking tussen de ketenpartners kan dit worden bewerkstelligd, alsook door de werkgevers en het onderwijs in het regionale arbeidsmarktbeleid te betrekken (IWI, 2008b).

## **4.2 Samenwerken voor een leven lang leren**

### **4.2.1 Een supranationale urgentie**

Aangezien men niet langer het leven lang een vaste baan heeft, kennis veroudert en de werkwijzen en de technieken veranderen vergt dit een nieuwe benadering van het arbeidsmarktbeleid en de inzet van alle betrokkenen (SER, 2004:7). Op Europees niveau is het op peil houden van de vaardigheden van de arbeiders als urgent bestempeld en daarvoor is onderwijs en scholing tijdens de loopbaan nodig. Ook de 'empowerment' van de zwakkere groepen valt hieronder (Bastiaansen et al., 2008:6). Dit alles is tezamen gebracht in de Lissabondoelstelling, die de realisatie van de kenniseconomie met een hoge maatschappelijke welvaart voor nu en in de toekomst behelst (Europese Raad, 2000). De daarop volgende mededeling van de Europese Commissie (2001) en de resolutie van de Raad (2002) zetten de realisatie van een leven lang leren daarmee stevig weg. Zodoende worden de lidstaten gevraagd zich in te zetten voor het verhogen van het aantal participerende volwassenen deelnemers aan leeractiviteiten en diegenen die het minst deelnemen extra te ondersteunen (Europese Commissie, 2006).

#### **4.2.2 De nationale respons**

Middels het actieplan Leven Lang Leren is het lerend werken en het werkend leren op de politieke agenda geplaatst en daarmee is gehoor gegeven aan de supranationale oproep (Ministerie OCW, 2004). Als speerpunt is de aansluiting tussen de arbeidsmarkt en het onderwijs geformuleerd. Daartoe is het pleidooi gehouden om in het belang van goed opgeleide werkenden en werkzoekenden de deuren van de ketenpartners, de onderwijsinstellingen en het regionale bedrijfsleven naar elkaar te openen (Bastiaansen et al., 2008:4). De organisaties die betrokken en belanghebbend zijn dienen samen te werken bij de aanpak van arbeidsmarktproblemen (Ministerie SZW & VNG, 2006:7). Deze organisatieoverstijgende samenwerking kan worden gerealiseerd door projecten te initiëren, de verschillende activiteiten tijdens het gehele beleidsproces af te stemmen en daartoe menskracht en financiële middelen in te zetten (idem:7).

De ministeries SZW en OCW hebben, met ondersteuning van de ministeries EZ en LNV de projectdirectie leren en werken in het leven geroepen om praktische invulling te geven aan de ideeën rond een levenslang leren. Dit betekent samenwerking op nationaal niveau, omdat het arbeidsmarktbeleid meerdere departementen raakt (Ministerie OCW, 2004). Voorts betekent het een integraal kader voor acties op het gebied van een leven lang leren, aangezien het ministerie van SZW zich op de gemeenten richt, het ministerie van OCW op de scholen en het ministerie van EZ richt zich op de bedrijven. Middels de projectdirectie wordt de (bestaande) regionale samenwerking ondersteund en initiatiefnemers krijgen bijval in de activiteiten rondom leren en werken om zodoende een infrastructuur voor een leven lang leren te realiseren, waartoe tijdelijke stimuleringsmaatregelen beschikbaar worden gesteld (Ministerie OCW & ministerie SZW, 2005:14). Deze subsidies bevorderen de netwerkvorming tussen de regionale organisaties en de invulling daarvan is aan de betrokkenen zelf (RWI, 2006). Zodoende wordt het leren en werken vanuit een landelijke respons doorvertaald naar samenwerking tussen overheid, onderwijs en bedrijfsleven op het decentrale regionale niveau, omdat daar de sleutel tot succes ligt (Bastiaansen et al., 2008:10).

#### **4.3.3 Een regionale aanpak**

Om in te grijpen in de maatschappelijke problemen omtrent het arbeidsmarktbeleid is een regionale aanpak noodzakelijk en hiertoe is Nederland opgedeeld in een dertigtal arbeidsmarktregio's (UWV WERKbedrijf, 2009:7). In de regio hebben met name de gemeenten en de werkgevers behoefte aan een regionaal afgestemd arbeidsmarktbeleid, maar de samenwerking tussen deze alsook met het onderwijs komt niet vanzelf tot stand (RWI, 2006). Het verdient de aanbeveling om middels de huidige structuren en de bestaande netwerken in de regio samenwerking te bevorderen.

Gezien de verantwoordelijkheden van de gemeenten op het gebied van werk en inkomen, de bekendheid met en kennis over de regio krijgen zij de regie in het arbeidsmarktbeleid toebedeeld (RWI, 2006). Om een levenslang leren mogelijk te maken zoeken de gemeenten samenwerking met de werkgevers en het onderwijs op. Het uitgangspunt vormt het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt door het aanbod van de (werkloze) werkzoekenden af te stemmen met de vraag naar de werknemers en door het toenemend belang van de kenniseconomie de op- en of omscholing van de beroepsbevolking. Hiertoe werken de ketenpartners, die de arbeidstoeleiding van werkzoekenden verzorgen samen met de werkgevers, die de vacatures vervullen (Esser et al., 2001:96). Indien blijkt dat de werkzoekende niet beschikt over de gewenste kwalificaties of middels omscholing aan ander werk kan worden geholpen, dan werken de ketenpartners samen met het onderwijs. Ook tussen het onderwijs en de werkgevers is sprake van samenwerking door het eigen personeel op- en of om te scholen, stageplaatsen beschikbaar te stellen en schoolverlaters een baan aan te bieden. Deze samenwerking van overheid, ondernemers en het onderwijs (3O's) betekent kortom een infrastructuur voor een leven lang leren.

## 5. Project Leren en Werken Drechtsteden

### 5.1 De arbeidsmarktregio Drechtsteden

In de deze paragraaf staat de arbeidsmarktregio Drechtsteden centraal dat bestaat uit een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. De gemeente Dordrecht neemt daarin een centrale plek, aangezien het initiatieven omtrent het arbeidsmarktbeleid uitvoert, zoals het project Leren en Werken Drechtsteden. Voorts wordt de voor de probleemstelling van belang geachte sociale interactie tussen organisaties in paragraaf 5.2 behandeld. Dit wordt vervolgd met de weergave van de gepraktiseerde wijze van sturing door de gemeente Dordrecht in paragraaf 5.3. Ter afsluiting van dit hoofdstuk worden in paragraaf 5.3 de bevindingen met betrekking tot de institutionele setting weergegeven.

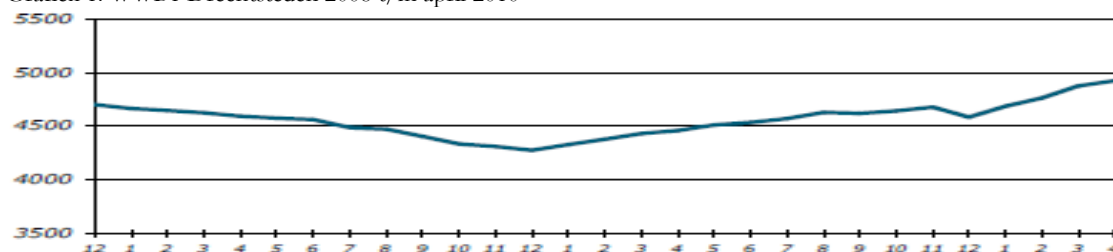
#### 5.1.1 De Drechtsteedse arbeidsmarktsituatie

De huidige economische ontwikkelingen zijn van invloed op de arbeidsmarktsituatie en zo ook in de regio Drechtsteden waar vooral de gemeente Dordrecht is geraakt door de economische schommelingen. Door een afname in de werkgelegenheid is het aantal werklozen en de daaraan gerelateerde (jeugd)werkloosheid flink toegenomen (UWV WERKbedrijf, 2010a). Indien de arbeidsmarktsituatie per leeftijdscategorie wordt bekeken dan zijn het voornamelijk de ouderen, de jongeren en de laag opgeleiden die het op de arbeidsmarkt moeten ontgelden.

#### ❖ *Werkloosheid*

De algemene werkloosheid, in kaart gebracht middels de WWB, kent in de Drechtsteden een gestage daling vanaf het jaar 2008. Het daaraan voorafgaande jaar 2007 steekt hierbij af, door het stijgend aantal mensen dat beroep doet op de WWB. Ter illustratie is in grafiek 1 de omvang van de WWB in de Drechtsteden weergegeven. Op de verticale as staan de aantallen WWB'ers afgebeeld naar het onderscheid in de maanden met een start in de maand december in het jaar 2007. Zoals grafiek 1 weergeeft neemt het beroep op de WWB vanaf het jaar 2009 toe, met een lichte daling aan het einde van het jaar. In het jaar 2010 is sprake van een stijgend verloop, dat uiteindelijk boven het landelijke gemiddelde uitkomt. Het aantal WW-uitkeringen loopt hier evenredig mee op. Het zijn voornamelijk de langdurig werklozen en de niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) die beroep doen op deze uitkering, omdat deze vaak laagopgeleid zijn en geen startkwalificatie bezitten. Indien het onderscheid naar leeftijd in acht wordt genomen dan is hieruit een negatief beeld voor de jongeren onder de 25 jaar af te leiden.

Grafiek 1: WWB1 Drechtsteden 2008 t/m april 2010



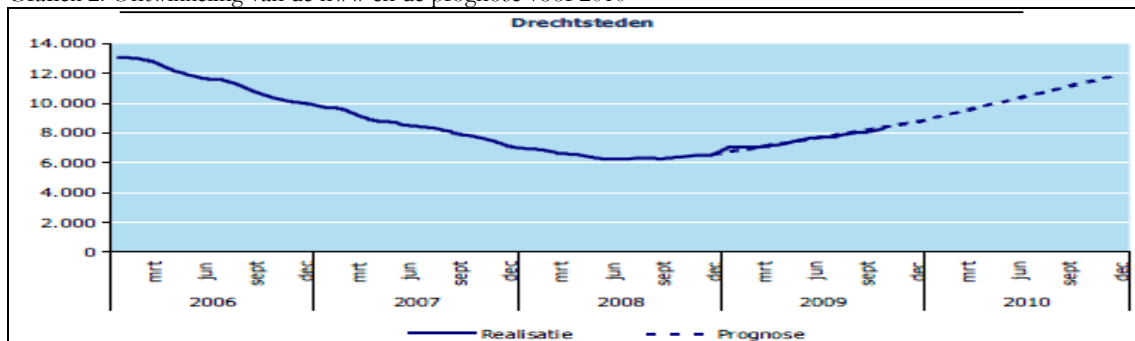
Bron: Onderzoekscentrum Drechtsteden (2010:1)

<sup>1</sup> Deze cijfers zijn inclusief Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Ioaw) / Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Ioaz)

### ❖ *Vraag en aanbod*

De stand van het aantal geplaatste vacatures bij het UWV WERKbedrijf geeft inzicht in de actuele vraag naar personeel. De fluctuatie van deze aantallen is resultante van de instroom van nieuwe vacatures afgezet tegen de uistroom van vervulde of ingetrokken vacatures. Indien de uitstroom groter is dan de instroom, dan dalen het aantal openstaande vacatures, wat resulteert in een stijgend verloop van het aantal niet-werkende werkzoekenden (nww). Het aantal nww-ers vormt het totale klantenbestand van het UWV en geeft inzicht in het aanbod van de arbeidskrachten. In grafiek 2 is de ontwikkeling van de nww en de prognose voor het jaar 2010 weergegeven. Ook hier worden op de verticale as het aantal nww-ers weergegeven met op de horizontale as een onderscheid naar jaar. Uit grafiek 2 valt een dalende trend af te leiden geldend vanaf het jaar 2006 tot en met de maand juni in het jaar 2008. Vanaf dan is er echter een stijgend verloop in het aantal nww. Rekening houdend met de verschillende leeftijds categorieën kan de constatering worden gedaan dat mensen in de leeftijd van 45 tot 65 hierin een groot aandeel bezitten, alsook de groep jongeren tot 27 jaar. De laagopgeleide werkzoekenden moeten het vaak extra ontgelden en er kan voor deze groepen verdringing van de arbeidsmarkt optreden. Indien een vergelijking wordt gemaakt tussen het aantal geplaatste vacatures bij het UWV en het aantal nww in het klantenbestand van het UWV dan kan worden geconcludeerd dat de vraag naar en het aanbod van arbeid binnen de arbeidsmarktregio Drechtsteden niet in evenwicht is.

Grafiek 2: Ontwikkeling van de nww en de prognose voor 2010



Bron: UWV WERKbedrijf (2010a:18)

#### 5.1.2 De Drechtstedse aanpak van de werkloosheidsproblematiek

In de Drechtsteden is naar aanleiding van de deze regionale ontwikkelingen beleid geformuleerd. Daarin neemt zoals aangegeven de gemeente Dordrecht een centrale plek in door actief arbeidsmarktbeleid te voeren, een sturende en aanjagende werking op andere organisaties te hebben en te fungeren als initiërende partij voor de regio (Arents, Van Geffen, Van Velden & Zoon, 2004:22-23). Dordrecht bewerkstelligt kortom de inzet en de samenwerking van en tussen de regionale partners vanuit de regierol ter realisatie van een goed functionerende arbeidsmarkt (Gemeente Dordrecht, 2007:2).

Aangezien de gemeente Dordrecht de noodzaak voelt om door een toenemende behoefte aan geschoold personeel de krapper wordende aanbodzijde aan te pakken, worden verschillende projecten opgezet, vaak in samenwerking met werkgevers en het onderwijs (Gemeente Dordrecht, 2008:4). De samenwerking tussen deze organisaties wordt noodzakelijk geacht, aangezien de kern gelegen is in werken en leren en de verbinding daartussen (Gemeente Dordrecht, 2006:9). De samenkomst van de 3O's maakt een op maat afgestemd arbeidsmarktbeleid mogelijk, wat de regionale werkgelegenheid bevordert. Tevens wordt middels de samenwerking tussen deze actoren het onderwijs(infra)structuur versterkt en verbeterd en door de verbinding tussen arbeid en scholing kan re-integratie naar de arbeidsmarkt plaatsvinden (De Drechtraad, 2009:4).

## 5.2 De sociale interactie tussen overheid, ondernemers en onderwijs

De samenwerking tussen de organisaties in het project Leren en Werken Drechtsteden wordt opgetekend op basis van de inhoudsanalyse van bestaand materiaal en op basis van eigen materiaal dat middels de interviews is verkregen. De respondenten geven aan dat verschillende fasen zijn te onderscheiden in de samenwerking tussen de actoren. Dit onderscheid wordt in het navolgende behouden om zo dicht mogelijk bij de bevindingen van de respondenten te blijven. Hoewel het voor dit onderzoek van belang wordt geacht een zo gedetailleerd mogelijk beeld te schetsen van de sociale interacties, zijn selectieve keuzes gemaakt in de weergave van de antwoorden van respondenten. Ondanks deze selectie wordt getracht een zo volledig beeld te schetsen van de interactie ten tijde van het project Leren en Werken Drechtsteden.

### 5.2.1 De startfase

De respondenten zijn gevraagd aan te geven hoe de samenwerking tussen de organisaties is ontstaan. Op basis van de verkregen informatie kan worden gesteld dat het startsignaal van het project Leren en Werken door de nationale overheid is gegeven. In dit verband wordt opgemerkt dat “het besef dat de samenwerking tussen de 3O’s voor regionaal arbeidsmarktbeleid van belang is [...] in gang is gezet door de Lissabondoelstelling” (Respondent a, persoonlijke communicatie, 12 augustus 2010). De op het Europees niveau geformuleerde doelstelling heeft de Nederlandse regering en in het bijzonder het ministerie SZW en het ministerie OCW opgepakt en deze stimuleren partijen om op het gebied van Leren en Werken initiatieven te nemen.

Een andere respondent benadrukt de eigen geleverde inbreng ten behoeve van de start van het project. Zo wordt gesteld dat deze organisatie contact heeft gezocht met het ministerie OCW en het ministerie SZW om te bespreken of het project naar de Drechtsteden kan worden gehaald en daarna ook de 3O’s alsook anderen heeft benaderd. Daartoe zouden met de benaderde organisaties gesprekken zijn gevoerd om zodoende samenwerking te bewerkstelligen ten behoeve van het project Leren en Werken.

De start van het project kan ook worden gezien vanuit de vraag naar de leermodellen ofwel de gespecialiseerde opleidingen die nodig zijn om bij bedrijven de combinatie tussen leren en werken mogelijk te maken. Vanuit de ondernemers was er namelijk vraag naar leerwerkmodellen die specifiek gericht waren op de markt om zo een vertaalslag naar het bedrijfsleven te kunnen maken. Een respondent vertelt in dit verband het volgende (Respondent d, persoonlijke communicatie, 2 augustus 2010):

Dat was het signaal voor Den Haag om dit in de toekomst beter te coördineren, vraag en aanbod samen te brengen en ook kennis over te brengen over datgene wat nodig is om vraag en aanbod naar elkaar toe te begeleiden. In Den Haag filosofeerde men over de partijen die hierbij betrokken dienden te zijn.

Tot slot wordt het van belang geacht de volgende uitspraak over de startfase van een van de respondenten weer te geven. “De gemeente heeft altijd de indruk gegeven dat zij dit zelf georganiseerd hadden, maar in gesprek met BBMV kwam naar voren dat zij het idee hadden ontwikkeld en naar deze regio hebben gehaald. Het is onduidelijk waar de waarheid ligt” (Respondent j, persoonlijke communicatie, 10 september 2010).

### 5.2.2 De inventarisatiefase

Er is in de gesprekken met de respondenten een overgang aangegeven naar een fase met een specifieke rol voor de gemeente Dordrecht. Het is om deze rol dat deze fase als de inventarisatiefase wordt aangeduid. Uit de interviews is af te leiden dat de gemeente Dordrecht

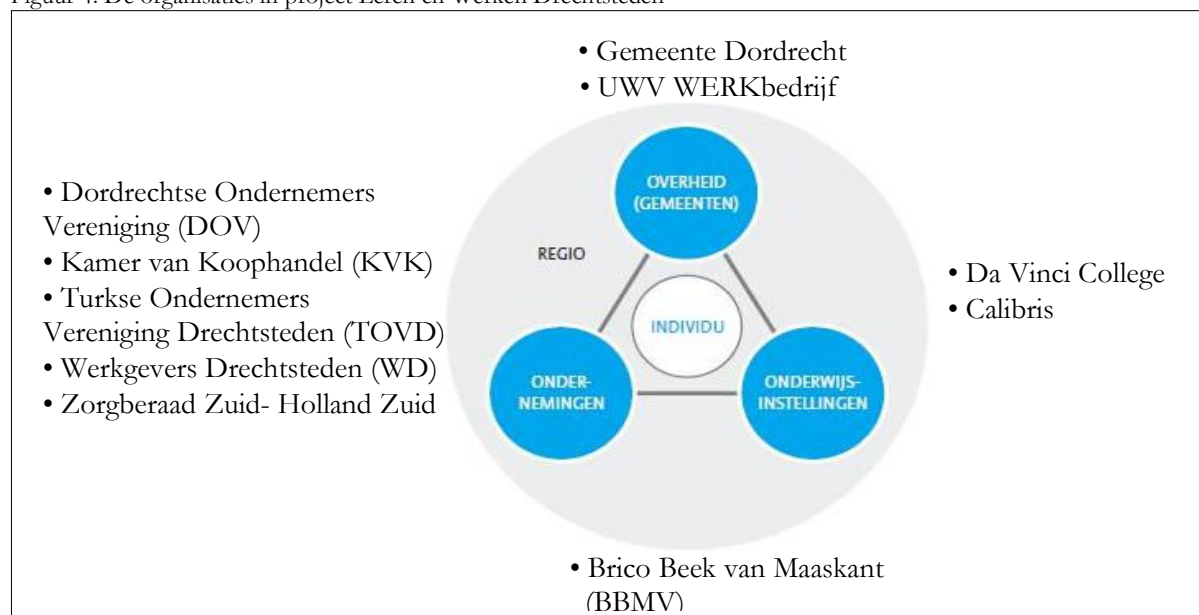
heeft bekeken en bepaald wie voor deelname aan het project werd uitgenodigd. Een respondent vult aan (Respondent a, persoonlijke communicatie, 12 augustus 2010):

Naast het inhoudelijke plan ging het ook om het binnenhalen van de subsidie om met deze middelen de samenwerkingsstructuur op te bouwen. [...] Hiertoe is de tijdelijke subsidie ter beschikking gesteld om de samenwerking te bewerkstelligen. Aangezien de gemeente in de regio Drechtsteden een regierol heeft, heeft de gemeente de partijen die er toe doen, namelijk het onderwijs, de werkgevers en de brancheorganisatie bij elkaar gehaald om zo ook te voldoen aan de eisen die in het kader van Leren en Werken werden gesteld. Een van deze eisen was de realisatie van de intentieverklaring en de gemeente heeft de partijen overgehaald deze verklaring af te geven.

Voorwaarde die aan de intentieverklaring ten grondslag lag was de deelname van werkgevers, opleidingsaanbieders die certificaten of Erkenning Verworven Competenties (EVC) verstrekken, het UWV alsook andere organisaties die zorg dragen voor de toestroom van deelnemers om zo een infrastructuur tussen scholing en arbeidsmarkt op te zetten (Ministerie OCW, 2007:1). Het is de gemeente Dordrecht die de organisaties heeft overgehaald deze verklaring af te geven door afzonderlijk met de verschillende partijen over hun inbreng voor het project te onderhandelen (Respondent a, persoonlijke communicatie, 12 augustus 2010). Maar over de verwachtingen, de taakverdeling en de invulling daarvan was nog onduidelijkheid. In figuur 4 is de uiteindelijke samenstelling van de uitvoerende organisaties in het project weergegeven. Alvorens de deelnemende organisaties apart te bespreken wordt ter afsluiting van de inventarisatiefase inzicht geboden in de wijze waarop de uitnodiging voor deelname aan het project aldus een respondent is verlopen (Respondent g, persoonlijke communicatie, 2 september 2010):

Toen is iemand van de gemeente persoonlijk langs geweest. Deze had een mooi promotieverhaal over het project Leren en Werken door te vertellen over wat het project [...] zou opleveren. Toen is niet zo zeer over de te leveren inspanningen of de te behalen targets gesproken. Die zijn wel meer tussen neus en lippen genoemd, maar daar lag in ieder geval de nadruk niet op. Het ging voornamelijk om de vergoeding voor elk gerealiseerd project.

Figuur 4: De organisaties in project Leren en Werken Drechtsteden



Bron: Ministerie SZW & ministerie OCW (2006:13)

“De disciplines die in het project zijn gekozen waren de juiste om vorming aan te geven. De mix was kortweg goed gevonden. Er zaten allemaal mensen in die een eigen inbreng hadden en daar ook verstand van hadden” (Respondent d, persoonlijke communicatie, 2 augustus 2010). Gaandeweg ontstond echter de vraag of de juiste keuzes zijn gemaakt met betrekking tot deze samenstelling van organisaties. “Er waren een groot aantal partijen betrokken die tevens vonden dat ze er iets over te zeggen hadden. Toen werd het ingewikkelder” (Respondent b, persoonlijke communicatie, 9 september 2010).

#### ❖ *Gemeente Dordrecht*

Door middel van scholing wil de gemeente Dordrecht de inwoners blijvend inzetbaar houden en de arbeidspositie van de werkzoekenden verbeteren, zodat zij kunnen participeren in het arbeidsproces. Voorts wil de gemeente op bestuurlijk en op operationeel niveau de samenwerking tussen de overheid, het bedrijfsleven en de onderwijsinstellingen bevorderen om een samenwerkingsstructuur te realiseren waarin gebruikt wordt gemaakt van elkanders netwerk (Gemeente Dordrecht, z.j.:5). Met betrekking tot het project Leren en Werken Drechtsteden fungeert de gemeente als regisseur, als aanspreekpunt, als adviseur voor de betrokken organisaties en als vertegenwoordiger van het project (Gemeente Dordrecht, 2008:13). De gemeente bekommert zich om de coördinatie en de financiële verantwoording. Gezien de verantwoordelijkheidspositie fungeerde de gemeente tevens als probleemoplosser, om zo de boel op gang te kunnen houden. Naast de formele samenwerking trachtte de gemeente ook de informele samenwerking te bevorderen. Een respondent vult aan met het volgende (Respondent a, persoonlijke communicatie, 12 augustus 2010):

De gemeente Dordrecht heeft de rol als projectleider op zich genomen. Als lokale overheid heeft men een bepaalde verantwoordelijkheid richting de burgers en wat er in de stad gebeurt. Het project Leren en Werken heeft raakvlakken met het arbeidsmarktbeleid en is een praktische invulling van dergelijk beleid. De gemeente wil burgers de mogelijkheid bieden om kansen op de arbeidsmarkt zo optimaal mogelijk te benutten zodat men het beste uit zichzelf kan halen. Op basis daarvan wordt een breed scala aan acties ondernomen en afhankelijk van het beleid heeft men te maken met stimuleringsprogramma's. In het geval van Leren en Werken betreft het de doelgroep volwassenen die de arbeidsmarkt moeten betreden ofwel al actief zijn en de positie willen versterken. Het overkoepelende belang dat daaraan ten grondslag ligt is dat er door het scheppen van ontwikkelingsmogelijkheden er wordt gewerkt aan een economisch vitale regio.

Op basis van deze visie (Respondent a, persoonlijke communicatie, 12 augustus 2010)  
[...] Stelde men [gemeente Dordrecht] zich de vraag welke partij welke rol op zich diende te nemen. Deze rollen waren gekoppeld aan de doelstellingen die de partijen overeen waren gekomen met de overheid. Bij het bouwen aan een regionale samenwerking om zo arbeidsmarktproblemen en knelpunten op te kunnen pakken lag de constatering dat het oplossen van problemen door één afzonderlijke actor niet het gewenste rendement zou opleveren. De veronderstelling was dat door samen te werken betere resultaten konden worden bereikt.

Met betrekking tot de uitvoerende werkzaamheden op het gebied van werk, inkomen en zorg wordt hier de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) als onderdeel van de gemeente Dordrecht genoemd die regelingen als de WWB, de wet Ioaw en de wet Ioaz uitvoert. Hoewel deze partij niet de intentieverklaring heeft ondertekenend wordt deze wel genoemd in het projectplan (Gemeente Dordrecht, 2008). Het is om die reden dat deze organisatie als onderdeel van de ketenpartner wordt genoemd. De missie van de SDD is zorg dragen dat burgers verantwoordelijkheid kunnen nemen voor hun eigen leven door werkzoekenden aan het werk te

krijgen en voorzieningen te bieden die de burger in staat stellen deel te nemen aan de maatschappij (SDD, 2007:7). Een respondent geeft aan dat “vanuit het UWV eerder werd samengewerkt met de Sociale Dienst dan met de gemeente. Hiertussen bestaat namelijk een onderscheid” (Respondent b, 9 september 2010).

#### ❖ *UWV WERKbedrijf*

Het UWV WERKbedrijf zet zich in om zoveel mogelijk mensen aan het werk te krijgen (Poels in Gemeente Dordrecht, z.j.:6). Dit geschiedt door het toe- en begeleiden van cliënten naar de arbeidsmarkt. Als deelnemer van het project Leren en Werken Drechtsteden ondersteunt het UWV de realisering van de duale en de EVC-trajecten, levert voorts een bijdrage in de oprichting van het Leerwerkloket en biedt arrangementen ten behoeve van de deelnemers op de leerwerktrajecten (Gemeente Dordrecht, 2008:16). Een van de respondenten formuleert de missie en de motivatie van het UWV voor deelname aan het project als volgt (Respondent b, persoonlijke communicatie, 9 september 2010):

Steeds meer mensen aan het werk krijgen door vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Als het gaat over leren en werken, dan wordt gedacht aan een leven lang leren. Vanuit die optiek is het van belang te acteren in het project. Het betreft de werkzoekenden en de werkenden in deze regio en dan kun men niet zonder het UWV werken.

Het UWV heeft voorts belang bij de samenwerking met de andere organisaties, omdat men dan gebruik kan maken van de deskundigheid van de anderen en ingangen krijgt. Ook de geldstroom is belangrijk. Binnen het UWV was namelijk “minder geld beschikbaar voor het realiseren van een Leven Lang Leren en dit project was een mooie gelegenheid om geld bij elkaar te krijgen om meer mensen aan het werk te krijgen of te behouden”(Respondent b, persoonlijke communicatie, 9 september 2010). Het UWV is samen met de SDD gezeteld op het Werkplein Drechtsteden. Het is een plek waar werkzoekenden en werkgevers samenkomen.

#### ❖ *Brico Beek van Maaskant Voorspuij*

BBMV is een re-integratiebedrijf en via re-integratie worden mensen kansen geboden op een opleiding of een baan (Gemeente Dordrecht, z.j.:28). Door het aanbod in op- en/of omscholingstrajecten kunnen mensen dan aan werk worden geholpen en dat raakt de kern van de belangen die met deze samenwerking gemoeid zijn. De moeilijk in te vullen vacatures konden worden namelijk vervuld door mensen via een gerichte opleiding te scholen en deze konden dan via het bureau worden teruggedleid naar de arbeidsmarkt om ze vervolgens bij de werkgevers af te leveren. Met betrekking tot de deelname aan het project Leren en Werken Drechtsteden geeft een respondent het volgende aan (Respondent c, persoonlijke communicatie, 12 augustus 2010):

BBMV heeft als visie om mensen te begeleiden, te helpen en te ondersteunen bij hun werk. Dit betreft situaties waarin men geen werk heeft, ander werk zoekt of door ziekte of handicap belemmerd worden in het vinden van werk en daarin ondersteund BBMV. Soms maken leerwerktrajecten daar deel van uit om de weg terug naar de arbeidsmarkt te vinden. Vanuit deze geschetste visie had BBMV het idee dat leerwerktrajecten nodig waren om zodoende mensen te kunnen begeleiden naar ander werk.

#### ❖ *Dordrechtse Ondernemers Vereniging*

De DOV is een onafhankelijke belangenbehartigingsorganisatie van ondernemers uit alle branches in de regio Drechtsteden. Deze organisatie treedt op als gesprekspartner over economische en maatschappelijke vraagstukken door deel te nemen aan projecten die gerelateerd zijn aan ondernemen (Hendriks in Gemeente Dordrecht, z.j.:32). Op de arbeidsmarkt zet de



DOV zich in om een betere aansluiting tussen vraag en aanbod te realiseren en de participatie van burgers te bevorderen. In het kader van het project Leren en Werken wordt het eigen netwerk actief benaderd en wordt ondersteuning aangeboden in de realisatie van de duale en de EVC-trajecten. Met betrekking tot de missie en het eigen belang stelt een respondent het volgende (Respondent d, persoonlijke communicatie, 2 augustus 2010):

De missie van de DOV is de weg naar het UWV Werkplein, de SDD of het leerwerkmodel toegankelijk te maken en het zo in te richten dat er een ondernemer bij betrokken is. [...] Werkgevers stellen zich vragen als: Waar moet ik naartoe, waar haal ik de benodigde informatie vandaan en wie moet ik spreken? [...] De DOV wil een instrument dat de ondernemer op een kort en bondige wijze informeert over de mogelijkheden die hij kan gebruiken voor het aannemen van personeel of het opleiden van zijn eigen personeel. Het moet zo worden ingericht dat men rechtstreeks via het project Leren en Werken aan deze informatie kan komen.

#### ❖ *Kamer van Koophandel*

De KVK ondersteunt, stimuleert en informeert in het ondernemerschap en deze kerntaak sluit aan bij het doel van het project Leren en Werken Drechtsteden, namelijk mensen die buiten het arbeidsproces vallen stimuleren een gerichte opleiding te volgen (Hoogendoorn in Gemeente Dordrecht, z.j.:33). Door het actief bewerken van het eigen netwerk levert de KVK een bijdrage in het activeren van het arbeidspotentieel. De ondernemers worden geïnformeerd over gecreëerde ontwikkelingen en de mogelijkheden ten behoeve van de werkgelegenheid in de Drechtsteden (Gemeente Dordrecht, 2008:17). Tevens worden in het belang van leren en werken de duale en de EVC-trajecten bij het bedrijfsleven gepromoot.

#### ❖ *Turkse Ondernemers Vereniging Drechtsteden*

De TOVD is een vertegenwoordiger van een grote groep ondernemers in de regio met een etnische achtergrond. Binnen dit netwerk van ondernemers wordt samengewerkt ter bevordering van de economische bedrijvigheid. De TOVD fungeert als intermediair naar de lokale overheid en naar de eigen achterban, zo ook in het project Leren en Werken Drechtsteden. Hoewel deze achterban bestaat uit ondernemingen die een kleine bijdrage leveren in het aanbod van duale en EVC-trajecten is het belang van deelname aan het project groot, omdat zo gewerkt kan worden aan kennisvergroting en kennisvergaring (Güler in Gemeente Dordrecht, z.j.:29). De werkgevers worden geïnformeerd over het project en worden gestimuleerd stageplaatsen ter beschikking te stellen. De missie is kortom (Respondent e, persoonlijke communicatie, 20 augustus 2010):

Een positieve bijdrage leveren aan de integratie van de ondernemers in Dordrecht. Het project Leren en Werken was een mogelijkheid om daar een positieve bijdrage in te leveren. [...] Er werd zodoende gestreefd naar een gelijke behandeling in Dordrecht en omstreken.

#### ❖ *Werkgevers Drechtsteden*

WD is een netwerk van werkgevers uit verschillende branches. Het fungeert als ontmoetingspunt en belangenbehartiger van en voor ondernemers. Door te participeren in organen en samen te werken met het bedrijfsleven worden maatschappelijke vraagstukken rondom arbeidsmarkt en onderwijs in de regio aangepakt (WD, z.j.). Voorts biedt WD duale opleidingsmogelijkheden aan, waardoor leerlingen op een praktische manier kunnen leren (Van den Herik in Gemeente Dordrecht, z.j.:14). De missie en de motivatie voor en de belangen van deelname aan het project Leren en Werken Drechtsteden wordt door een van de respondenten als volgt geformuleerd (Respondent f, persoonlijke communicatie, 20 augustus 2010):

Werkgevers Drechtsteden beweegt zich op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt vanuit de werkgeverskant. Uitgangspunt vormt het bevorderen van de samenwerking met de werkgevers en het onderwijs, alsook samenwerking binnen de keten. Zodoende kan namelijk de eigen visie doorheen de hele keten neergezet worden en de manier hoe tegen mensen en het onderwijs wordt aangekeken klinkt hierin door. Het heeft te maken met de passie en de interesse voor het vormgeven van het beroepsonderwijs. [...] De koppeling en afstemming tussen theorie en praktijk. De motivatie voor deelname zit in het realiseren van beter beroepsonderwijs. Het betreft de volgende elementen: meer kwantitatieve en kwalitatieve instroom, minder uitval van leerlingen en een betere aansluiting op de arbeidsmarkt realiseren. Specifiek worden er binnen het project Leren en Werken inspanningen geleverd voor de bouwsector. Door het geloof in de instrumenten als duaal onderwijs en de EVC-trajecten kan via samenwerking tussen onderwijs en werkgevers veel worden bereikt.

#### ❖ *Zorgberaad Zuid- Holland Zuid*

Zorgberaad is een regionale stichting binnen het werkgebied Drechtsteden. Het treedt in het project als vervangend vertegenwoordiger van het Directeurenoverleg Verpleging en Verzorging Drechtsteden (DVDD) voor de zorginstellingen in de regio op. Door de participatie van Zorgberaad kon namelijk het project worden verbreed naar de hele zorgsector, maar ook financiële belangen om zo medewerkers aan het werk te kunnen houden hebben ertoe bijgedragen dat Zorgberaad heeft aangegeven mee te willen participeren in het project (Respondent g, persoonlijke communicatie, 2 september 2010).

Arbeidsmarkt, zorg en onderwijs zijn een van de hoofdaandachtspunten van Zorgberaad als netwerkorganisatie. Middels het onderhouden van contacten met de achterban wordt het leren en werken gestimuleerd en aangezet tot de realisatie van de duale en de EVC-trajecten. Een respondent vult aan (Respondent g, persoonlijke communicatie, 2 september 2010):

Zorgberaad heeft als doel het aan de orde te stellen van regionale vraagstukken die organisaties zelf niet kunnen oplossen. Partners in de regio worden uitgenodigd om problemen op te pakken. In dat kader worden bijeenkomsten georganiseerd, maar de focus ligt voornamelijk op het initiëren en begeleiden van projecten. Zorgberaad probeert verbindingen tussen bepaalde partijen te realiseren.

#### ❖ *Da Vinci College*

Het Da Vinci College is een regionaal centrum voor beroepsopleidingen op MBO en HBO niveau en biedt bedrijfsopleidingen en -cursussen voor volwassenen aan. Naast het aanbod in onderwijs biedt dit ROC EVC-trajecten aan, die kunnen worden omgezet in een diploma. Voorts wordt er een verbinding gelegd tussen de leervragen van de deelnemers en de competentievraag van de ondernemers. Van Tussenbroek (in Gemeente Dordrecht, z.j.:10) formuleert de missie en daarmee ook het belang van participatie in het project als “[...] Met onze omgeving en partners uit ons werkgebied goed onderwijs aanbieden dat aansluit bij wat het bedrijfsleven en instellingen vragen en wat er op de arbeidsmarkt nodig is”. Een respondent vult aan (Respondent h, persoonlijke communicatie, 10 september 2010):

Het Da Vinci College levert beroepsopleidingen en zo wordt geprobeerd mensen zo hoog mogelijk op te leiden met zo weinig mogelijk drempels. Deze missie wordt opgepakt in samenwerking met de partners in de regio. Zoals gesteld werkt het Da Vinci samen met anderen. Het Da Vinci leidt mensen op voor organisaties, werkgevers [...] moet zo goed mogelijk op elkaar worden afgestemd. Dat kan gaan over zaken als de inhoud, het niveau en de hoeveelheden. Daarnaast heerst er in de gemeente Dordrecht een bestuurlijk

klimaat van samenwerking, namelijk het bij elkaar brengen van netwerk- en ketenpartners om zaken aan elkaar te knopen. Ze voeren daar actief beleid in en een project als Leren en Werken wordt daarbij expliciet ingezet om zoveel mogelijk mensen die er bij betrokken zijn er daadwerkelijk bij te betrekken en bij de les te houden.

### ❖ *Calibris*

Het kenniscentrum Calibris vormt een onderdeel van het Centraal Orgaan van Landelijke Opleidingsorganen van het bedrijfsleven (COLO). COLO verbindt het bedrijfsleven, het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt in de verschillende branches en Calibris doet dit specifiek voor de sectoren Zorg, Welzijn en Sport. De aansluiting tussen het beroepsonderwijs en de beroepspraktijk, kortom tussen leren en werken, wordt bewerkstelligd door mee te denken over de afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Daartoe wordt gerichte arbeidsmarkt-informatie en sectorgerichte voorlichting gegeven, wordt specifieke ondersteuning aangeboden in maatschappelijke projecten tussen regionale ketenpartners en werkgevers en deze laatste worden bewust gemaakt van het belang van een leven lang leren en worden tevens ondersteund in het inrichten van het duale onderwijs (Gemeente Dordrecht, 2008:17). In dit verband wordt door een respondent het volgende opgemerkt (Respondent j, schriftelijke communicatie, 26 augustus 2010):

Calibris heeft de kennis en ervaring om een brug te slaan tussen onderwijsinstelling en leerbedrijf, tussen werkgever en werknemer, tussen opleiding en loopbaan, tussen overheid en bedrijfsleven. Calibris heeft een adviserende rol, puttend uit de kennis en jarenlange ervaring uit de praktijk. Calibris treedt op als intermediair, stimuleert en faciliteert op alle niveaus van regionale samenwerking. Daarnaast adviseert en ondersteunt Calibris inhoudelijk de totstandkoming van initiatieven binnen de regionale samenwerkingsverbanden en ondersteunt werkgevers in Zorg & Welzijn met betrekking tot instroom en/of doorstroom en behoud van personeel in de sector.

### **5.2.3 De besluitvormingsfase**

Voorts zijn de respondenten bevraagd over het besluitvormingsproces. Dit proces staat in het teken van de inhoudelijke bepaling van het project, vooral over de verdeling van de te realiseren duale en EVC- trajecten door de betrokken organisaties en de bepaling van de sectoren waar de leerwerktrajecten moeten worden gerealiseerd. Aangezien in deze deelparagraaf de besluitvorming centraal wordt gesteld kan ook meer de nadruk worden gelegd op de communicatie tussen de actoren. Zodoende wordt in het navolgende inzicht gegeven in de totstandkoming van het projectplan en de besluitvorming met speciale aandacht voor de communicatieve aspecten van dit proces.

Verschillende respondenten zijn van mening dat het projectplan in samenspraak met de deelnemende organisaties is opgesteld. Hoewel vanuit de Lissabondoelstelling uitgangspunten zijn meegegeven weet een respondent te melden dat er (Respondent a, persoonlijke communicatie, 12 augustus 2010):

Inhoudelijke zaken zijn opgenomen die gekoppeld waren of afkomstig waren van de deelnemende partijen en [...] is er ook een gemeenschappelijk doel geformuleerd [...]. Er moest consensus zijn over het doel dat men wilde bereiken [...]. Er is toen bepaald welke inbreng van de partijen nodig was om het doel te verwezenlijken en daarin is overleg gepleegd. [...]Tezamen met de partners is er een inschatting gemaakt hoeveel leerwerktrajecten konden worden gerealiseerd. Dit alles is in samenspraak met de partners gebeurd. Door de aangedragen inhoudelijke aspecten op te nemen en er tevens geld tegenover beschikbaar te stellen werd gewerkt aan verbinding.

Een andere respondent heeft “zaken in het projectplan herkend die er niet in zouden hebben gestaan als zij er niet bij betrokken waren geweest” (Respondent d, persoonlijke communicatie, 2 augustus 2010). Met betrekking tot de inhoudelijke bepaling van de duale en de EVC-trajecten stelt deze respondent het volgende (Respondent c, persoonlijke communicatie, 12 augustus 2010):

Daarin vormde wat in de visie van alle partijen haalbaar was het uitgangspunt voor de bepaling van de kwantitatieve doelstellingen. Dat gebeurde altijd in overleg, hoewel de schatting van de aantallen moeilijk was. Niemand heeft de doelstellingen zelf geformuleerd en [...] dit is in samenspraak gebeurd. De inhoudelijke bepaling van het project Leren en Werken verliep soepel.

Andere respondenten zijn echter van mening dat zij geen inspraak hebben gehad bij de bepaling van de sectoren terwijl ze daar wel een visie over hadden. Hoewel input is geleverd voor het projectplan, was daar niets van terug te zien in het uiteindelijke resultaat. Voor is het de respondenten onbekend op welke gronden de sectoren, waar de leerwerktrajecten moesten worden gerealiseerd, zijn geprioriteerd. De gemaakte keuzes zijn dan ook niet teruggekoppeld. Voorts waren er onduidelijkheden met betrekking tot de registratie van het aantal leerwerktrajecten, de verdeelsleutel van de subsidie, de inspanningen van de anderen en de positionering van de partners binnen het project Leren en Werken.

Toch wordt het complete besluitvormingsproces door het merendeel als soepel beoordeeld, want “men kon zichzelf in het plan herkennen, aangezien recht werd gedaan aan hetgeen wat ze er graag in wilde hebben. Projectmatig is er dan saamhorigheid tussen de partijen” (Respondent d, persoonlijke communicatie, 2 augustus 2010). Andere respondenten stellen dat het lang heeft geduurd, omdat bepaalde inhoudelijke elementen steeds opnieuw ter discussie werden gesteld en het daarom niet makkelijk was om beslissingen te nemen.

#### **5.2.4 De uitvoeringsfase**

In deze fase wordt praktische invulling gegeven aan het projectplan Leren en Werken Drechtsteden. In het navolgende wordt eerst het accent gelegd op de gezamenlijke activiteiten van de actoren en de feitelijke communicatie tijdens de uitvoering van het project. Dit wordt vervolgd met een algemene beoordeling van de samenwerking en tevens wordt geconcretiseerd hoe de samenwerking tussen de organisaties is verlopen

De gezamenlijke activiteiten van de organisaties zijn de vergaderingen en de andersoortige bijeenkomsten. In dit verband wordt opgemerkt dat (Respondent a, persoonlijke communicatie, 12 augustus 2010):

In de zaken rondom publiciteit zaten de uitingsvormen van gezamenlijke samenwerking en dan traden de partijen gemeenschappelijk op. [...] Tijdens de monitorgesprekken en de vergaderingen werden de partijen bij elkaar geroepen en dan moest men vertellen hoe het ging en werd de stand van zaken van de deelprojecten doorgenomen.

Alle organisaties zijn voor de vergaderingen uitgenodigd, maar men was niet altijd aanwezig. Hoewel de partijen aan tafel zaten vanwege de subsidie, wat leidend was voor wat daaromheen werd georganiseerd, kon door het gezamenlijk uitvoeren van taken veel gewonnen worden en meer doelen worden bereikt (Respondent f, persoonlijke communicatie, 20 augustus 2010). De organisaties hebben tijdens de veelvuldige vergaderingen veel overlegd gepleegd, besproken wat men voor elkaar kon betekenen en waar men de ander kon uithelpen. Een respondent is van

mening dat veel tijd ging zitten in de verplichte verantwoordingsmomenten en dat hoewel bij de eindbijeenkomst alle betrokkenen aanwezig waren daar een stukje afstandelijkheid was te voelen (Respondent d, persoonlijke communicatie, 2 augustus 2010).

Voorts is in de gesprekken met de respondenten aangegeven dat het tussen de organisaties af en toe wilde botsen, zoals met betrekking tot zaken als geld. Ook ontstonden wrijvingen over de taakverdeling en over de gehanteerde werkwijze. Aangezien op de gemaakte afspraken werd teruggekomen ontstond irritatie in de groep en kon het intern hard waaien (Respondent f, persoonlijke communicatie, 20 augustus 2010). Voorts “waren er moeilijkheden rondom de aansluiting van bepaalde partijen” (Respondent b, persoonlijke communicatie, 9 september 2010). Hierdoor waren de relaties tussen de organisaties moeizaam, was er sprake van weinig vertrouwen en veel argwaan waardoor de samenwerking erg stroperig verliep. Een respondent geeft voorts het volgende aan (Respondent c, persoonlijke communicatie, 12 augustus 2010):

De coöperatie verliep moeizaam en dat kwam door de ingenomen positie van de mensen in het project wat de samenwerking met anderen bemoeilijkte. De partijen bewogen zich op hetzelfde speelveld, rondom dezelfde leerwerktrajecten. Dit werd misschien ervaren als concurrentie, waardoor men liever het alleenrecht had om met bepaalde andere partijen samen te werken. [...] Dan werden er gesprekken georganiseerd en werd afgesproken dat men zich zou inzetten ter verbetering van de samenwerking, maar uiteindelijk is het niet geheel goed gekomen. [...] De situatie met het aanspreekpunt van het project werd zodoende wel lastig. Ook met de andere partijen werd de samenwerking lastig, aangezien zij ook van de spanningen op de hoogte waren gesteld en hierover onderling hadden gesproken.

Hoewel de respondenten samenwerking noodzakelijk achten voor in het bijzonder de afstemming van vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt alsook voor de realisatie van de doelstellingen en het Leerwerkloket is samenwerking voor een deel gelukt. “Maar niet tussen alle organisaties. Dat komt doordat niet alle organisaties daar belang bij hebben. Tenzij onder samenwerking het uitwisselen van informatie wordt verstaan” (Respondent g, persoonlijke communicatie, 2 september 2010). Deze respondent geeft het volgende aan (Respondent a, persoonlijke communicatie, 12 augustus 2010):

Tussen de organisaties onderling, dus niet op grote schaal, kwam er samenwerking tot stand [...]. Het gaat dan om het ontstaan van verschillende allianties en niet het ontstaan van samenwerking in zijn totaliteit. Toen er sprake was van conflict, was de samenwerking voelbaar. Partijen bepaalden samen de manier hier mee om te gaan en handelden daar naar. [...] Maar naarmate partijen elkaar beter leerde kennen en men van elkaar wist wat het aan de ander had, zocht men de samenwerking op een meer natuurlijke wijze op.

In dit verband wordt opgemerkt dat het niet altijd zit in de samenwerking tussen de organisaties die bij elkaar zijn gehaald, maar juist met andere partners eromheen. Gezien het uitgangspunt om samenwerking tussen de 3O's te realiseren, wordt aan de deelname van specifieke organisaties echter grotere belangen toegekend, terwijl andere organisaties meer een symboolfunctie hebben gediend.

### **5.2.5 De afrondingsfase**

De laatste fase betreft de afrondingsfase, omdat de continuering van de samenwerking tussen de partners in het project Leren en Werken ten doel is gesteld en daarom wordt in dit verband niet gesproken van een eindfase (Ministerie SZW, 2008b:2). Of daadwerkelijk sprake is van duurzame

samenwerking wordt in deze paragraaf gezien. De respondenten zijn zodoende bevestigd over de huidige samenwerking met de andere organisaties. Een respondent meldt in dit verband het volgende (Respondent a, persoonlijke communicatie, 12 augustus 2010):

De contacten die middels het project Leren en Werken zijn gelegd worden bij elk ander project benut. Er zijn wel activiteiten nodig om deze contacten te behouden, aangezien niet eindeloos hetzelfde project kan worden gevoerd. Om de structurele samenwerking tussen de 3O's te bevorderen is er een aanjagende partij die zich daartoe inzet nodig, omdat men zich niet vanzelfsprekend op zoekt. Er is een impuls nodig en 'meet and greet' sessies kunnen daarbij behulpzaam zijn. Op basis van het project Leren en Werken zijn er in de regio aanzetten gedaan tot institutionalisering, maar men is er nog niet. De partners moeten betrokken blijven, anders zakt het in elkaar.

Het belang van relatiebeheer wordt door anderen bevestigd. De contacten tussen de organisaties zijn nog goed en daarom wordt nog veel samengewerkt. "Als men nu een vraag heeft dan wordt even gebeld, aangezien die ingangen er zijn en dat is ideaal" (Respondent j, persoonlijke communicatie, 10 september 2010). Dit is echter wel persoonsgebonden en indien "deze persoon wegvalt, dan wordt de organisatie wellicht bij een volgend project niet meer uitgenodigd" (Respondent d, persoonlijke communicatie, 2 augustus 2010). Dat neemt niet weg dat tussen organisaties die van nature niet bij elkaar komen contacten zijn gelegd en dit mogelijkheden biedt om niet enkel op ad hoc basis projecten uit te voeren, maar een lijn voor de toekomst uit te zetten (Respondent h, persoonlijke communicatie, 10 september 2010). Aangezien men nu de anderen kent, kan tevens tezamen een gerichte aanpak van doelgroepen worden geformuleerd. Als voorbeeld van de continuering van de samenwerkingsstructuur wordt de voorbereiding van een regionaal actieplan jeugdwerkloosheid gegeven. Het netwerk van de organisaties is kortom uitgebreid. De volgende respondent geeft aan (Respondent f, persoonlijke communicatie, 20 augustus 2010):

Maar de opbouw daarvan vraagt een investering en is meer dan alleen maar mensen tezamen brengen op een bepaalde plek, interesse tonen en kaartjes uitwisselen. Men moet elkaar in het voortraject kennen. Het netwerken is namelijk een langer proces en als dat is gerealiseerd, dan gaan de dingen vanzelf.

Maar het einde van het project betekende ook het einde van de gecreëerde afhankelijkheden (Respondent d, persoonlijke communicatie, 2 augustus 2010). Dan is er enkel functioneel, incidenteel contact of geen contact meer, omdat men met de ander niets van doen heeft. Tot slot is een respondent van mening "dat er geen sprake is van structureel overleg. Men kan zich de vraag stellen of dat moet, maar men wil in de regio snel reageren op ontwikkelingen dan moet iedereen binnen een week aan de tafel zitten en ervoor gaan" (Respondent j, persoonlijke communicatie, 10 september 2010).

### **5.3 De wijze van sturing door de lokale overheid**

In deze paragraaf wordt de wijze van sturing die door de gemeente Dordrecht ten tijde van het project Leren en Werken Drechtsteden werd geïmplementeerd inzichtelijk gemaakt. Ook hier gelden de uitspraken en de ervaringen van de respondenten alsook de informatie die uit de inhoudsanalyse naar voren is gekomen het uitgangspunt. In het voorgaande is de rol van de gemeente Dordrecht kort ter sprake gekomen. In het navolgende wordt hier expliciet bij stil gestaan door te beschrijven of er aldus de respondenten sprake is van sturing, hoe de sturingsrol van de gemeente Dordrecht is ervaren en welke sturingsinstrumenten daartoe zijn ingezet.

### 5.3.1 De sturingrol

De gemeente Dordrecht heeft in het project Leren en Werken Drechtsteden een regierol. De voering van de regie is ten tijde van het project in handen van de projectleider, die taken heeft op het gebied van coördinatie, het onderhouden van intensieve contacten met de betrokken organisaties en de monitoring van het totale project (Gemeente Dordrecht, 2008:13). Daarmee is de projectleider het centrale punt tussen de organisaties. Naast de projectleider stuurt ook een coördinator integraal arbeidsmarktbeleid aan op de totstandbrenging en verduurzaming van de samenwerking en op de realisatie van de doelstellingen (Bastiaansen et al., 2008:17).

Een respondent vraagt zich echter af of het toekennen van de verantwoordelijkheden aan de gemeente een goede zet was (Respondent b, persoonlijke communicatie, 9 september 2010). Anderen vinden het eerder logisch dat de gemeente Dordrecht de regie over het project nam. In dit verband wordt echter opgemerkt dat “de gemeente Dordrecht de regie van het project naar zich toe heeft getrokken, alsook het beheer heeft genomen over het financiële gedeelte via de aangestelde projectleider” (Respondent c, persoonlijke communicatie, 12 augustus 2010).

Praktische gezien, met tevens aandacht voor de onderlinge communicatie, is de sturing door een respondent als volgt ervaren (Respondent e, persoonlijke communicatie, 20 augustus 2010):

[...] Werd men aangestuurd in de taakverdeling, de invulling daarvan en de beloning die men voor de inspanningen kon verwachten. De gemeente Dordrecht delegerde taken, maar dit werd niet doorgecommuniceerd aan de desbetreffende persoon en de wensen van de partijen werden daar niet in meegenomen. De sturende rol van de gemeente Dordrecht, die op zich wel logisch is, heeft in het begin tot onvrede geleid onder bepaalde partijen. Op basis daarvan is er een mailwisseling geweest en een voorstel gedaan om onderling een oplossing te bedenken.

De werd als sturing van bovenaf ervaren, waardoor een organisatie zich bezon over de deelname aan het project (Respondent c, persoonlijke communicatie, 12 augustus 2010). Opvallend zijn daarom de uitspraken van de volgende respondent (Respondent j, persoonlijke communicatie, 10 september 2010):

Daarbij is ongetwijfeld sprake van sturing, maar dat is zo niet ervaren. Als de resultaten worden geboekt, dan is de doelstelling op de cijfers behaald. Maar of er dan samenwerking is gerealiseerd, is de vraag. Naast het realiseren van trajecten moesten er ook producten worden geleverd. Maar de gemeente was al blij bij de aanlevering van de harde getallen, waar ze ook op worden afgerekend. Er bleek geen behoefte om dieper te kijken, naar hetgeen wat er eigenlijk gebeurt, wat en of er iets is bereikt. De gemeente had daar dichterbij moeten zitten door vragen te stellen over de gehanteerde aanpak en de behaalde resultaten, de implementatie en de evaluatie daarvan. Daar is men nooit voor benaderd en dergelijke vragen zijn ook nooit in de stuurgroep voorgelegd.

Deze respondent stelt zich voorts kritisch op met betrekking tot de projectleider (Respondent j, persoonlijke communicatie, 10 september 2010):

De projectleider was [...] iemand die vanuit een beschouwende rol bekijkt wat er gebeurt. Het is niet iemand die opstaat en zegt we gaan ervoor. Het is meer een analist, die scherp is, veel kennis heeft en die het weet te brengen. Maar om vaart in het project te krijgen is hij afhankelijk van anderen. Er was geen sprake van sterke regie en daarom heerste het idee dat het nooit is afgemaakt. Er heerste eerder een gevoel van pionieren waardoor er heel weinig concreets van terecht is gekomen. [...] De projectleider is geen echte

regisseur. Hij moet ervoor zorgen dat de lijntjes kort blijven, zodat iedereen bij elkaar blijft en dat de processen goed lopen. En dat deed de projectleider ook wel, maar het wekte de indruk dat het meer een reactief dan proactief optreden was. Dat is bepalend geweest voor de manier waarop de partijen gestart zijn, bepalend voor de samenwerking alsook voor de borging van de resultaten. Maar in het algemeen is men niet echt tevreden over de aansturing van het project.

Daartegenover wordt door andere respondenten gesproken van vakmanschap om de organisaties bij elkaar te kunnen houden en zodoende wordt het betrekken van mensen door de projectleider als een professionaliteit bestempeld (Respondent f, persoonlijke communicatie, 20 augustus 2010). Voorts worden de kwaliteiten van de bestuurder als positief beoordeeld, omdat het sturend optreden niet als dwingend is ervaren. Een respondent geeft aan dat het niet met formele macht van doen had, maar met persoonlijkheid door als onderdeel van het project te fungeren en verantwoordelijkheid te nemen (Respondent h, persoonlijke communicatie, 10 september 2010).

### **5.3.2 De sturingsinstrumenten**

In het voorgaande is aangegeven dat aan de samenkomst van de organisaties een intentieverklaring ten grondslag lag. Het betreft de Intentieverklaring Duale Trajecten en EVC die in 2007 is ondertekend. Middels deze verklaring wordt het belang van een leven lang leren erkend en ter realisatie van dit doel wordt samenwerking tussen de 3O's noodzakelijk geacht. Het streven is om een structureel en op resultaat gerichte samenwerking tussen de organisaties op het brede terrein van leren en werken op te zetten, die na afloop van het project dient te worden gecontinueerd (Ministerie SZW, 2008b:2).

Als bijdrage aan de realisatie van een regionale samenwerkingsstructuur en als bijdrage in de kosten voor de verwezenlijking van de inhoud van de intentieverklaring wordt middels de Tijdelijke Stimuleringsmaatregel Leren en Werken een subsidie toegekend (Ministerie OCW, 2007). Over de verwachte prestaties en de middelen die daarvoor werden toegekend heeft de gemeente Dordrecht middels beschikkingen afspraken gemaakt. "Over het binnenhalen van deze subsidie" bestaat voorts controverse en in dit verband wordt opgemerkt dat iemand "handig gebruik heeft gemaakt van bepaalde subsidiegelden" (Respondent a, persoonlijke communicatie, 12 augustus 2010; Respondent g, persoonlijke communicatie, 2 september 2010).

Naast de rijksregeling is ook van andere sturingsinstrumenten gebruik gemaakt. De respondenten spreken in dit verband van rapportagemomenten en monitorgesprekken om het project in de gewenste richting te sturen. Deze gesprekken kregen praktische invulling middels de door de gemeente Dordrecht georganiseerde bijeenkomsten en dan moesten de organisaties zich verantwoorden over de voortgang van het project. Met name werd aangestuurd op de realisatie van de kwantitatieve doelstelling, aangezien de gemeente hier verantwoording moest afdragen aan de landelijke overheid.

Alvorens over te gaan naar de institutionele setting wordt ter afsluiting van deze deelparagraaf nog enkele opmerkingen geplaatst over de gepraktiseerde sturing door de lokale overheid middels Aan de toegekende subsidie wordt door de respondenten belang gehecht. Het is ervaren als een prikkel, waartoe de organisaties prestaties moeten leveren en beiden moeten in balans zijn (Respondent b, persoonlijke communicatie, 9 september 2010). Het is juist dat bij die prestaties door verschillende respondenten vraagtekens worden gezet. Aangezien er geen nulmeting voorafgaande het project is uitgevoerd is het ingewikkeld om te bepalen of het instrument efficiënt en effectief werd ingezet, namelijk om extra leerwerktrajecten te realiseren en niet ter bekostiging van de reguliere trajecten.



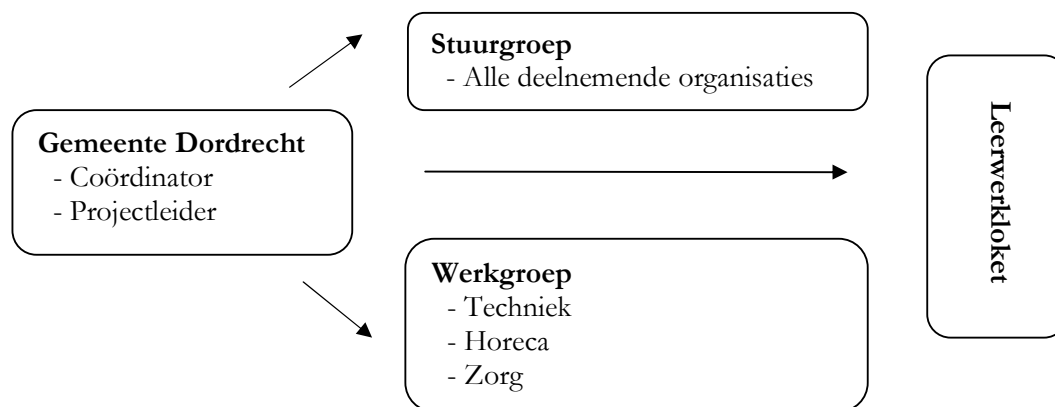
## 5.4 De institutionele setting van publieke en private organisaties

In deze paragraaf staat de aard van de institutionele setting waarbinnen de organisaties uitvoering hebben gegeven aan het project Leren en Werken Drechtsteden centraal. In het navolgende wordt de uitvoeringsstructuur zoals deze door de gemeente Dordrecht is gecreëerd weergegeven. Voorts worden de ideeën die de respondenten hebben bij de samenwerkingsstructuur op operationeel niveau inzichtelijk gemaakt met speciale aandacht voor de afhankelijkheidsrelaties tussen de organisaties.

### 5.4.1 De projectorganisatie

Om de activiteiten binnen het project Leren en Werken Drechtsteden te stroomlijnen is een organisatiestructuur opgezet en daarbinnen zijn de taken en de verantwoordelijken van de organisaties afgebakend. Aan de top van de organisatiestructuur staat de gemeente Dordrecht die met instemming van de andere organisaties een uitvoerend projectleider levert (Gemeente Dordrecht, 2008:13). Vanuit de projectdirectie Leren en Werken wordt naast de projectleider een coördinator integraal arbeidsmarktbeleid aangesteld (Bastiaansen et al., 2008:17). De projectleider en de coördinator werken langs twee dimensies. Dit onderscheid is in figuur 5 weergegeven. Het is een indeling naar de stuurgroep en de werkgroepen, die door de projectleiding is geformuleerd en vormen de structuur van het project (Respondent a, persoonlijke communicatie, 12 augustus 2010). De coördinator fungeert als voorzitter van de stuurgroep waarin alle organisaties zitting nemen en die tweemaandelijks samenkomen (Gemeente Dordrecht, 2008:13). De projectleider organiseert werkgroepen met een onderscheid naar de deelprojecten Techniek, Horeca, Zorg en het Leerwerkloket. Middels de inzet van de werkgroepen wordt gewerkt aan de realisatie van de kwantitatieve doelstelling, namelijk de realisatie van minimaal 600 nieuwe duale en minimaal 300 EVC-trajecten en deze werkgroep komt maandelijks bij elkaar (Gemeente Dordrecht, 2008:13; Ministerie SZW, 2008b:1).

Figuur 5: Projectorganisatie Leren en Werken Drechtsteden



Bron: Gemeente Dordrecht (2008:15)

In het deelproject Techniek participeren de ketenpartners, de SDD, het ROC, de werkgeversverenigingen en als laatste BBMV die als deelprojectleider fungeert. Voorts onderneemt BBMV als deelprojectleider samen met het Da Vinci College scholingsactiviteiten die moeten leiden tot vakbekwame mensen in de catering, de cafetaria en de restaurants. Beide sectoren zijn vervangen door de Bouw, omdat de leerwerktrajecten geen invulling konden krijgen (Respondent c, persoonlijke communicatie, 12 augustus 2010). Onder leiding van Zorgberaad werd het deelproject Zorg uitgevoerd. Zorgberaad werkt in de uitvoering samen met de ketenpartners, Calibris en het Da Vinci College. Deze zetten zich allen in om het Leerwerkloket te creëren.

#### 5.4.2 De samenwerkingstructuur

De respondenten kijken zeer verschillend aan tegen de samenwerkingsstructuur ten tijde van het project Leren en Werken Drechtsteden. In meer algemene zin wordt in dit verband opgemerkt dat de structuur een uitdrukking is van het overlegorgaan zoals gehanteerd binnen het project Leren en Werken Drechtsteden en welke niveaus daarin zijn opgenomen (Respondent c, persoonlijke communicatie, 12 augustus 2010). Een andere respondent meent juist dat er geen sprake is van een samenwerkingsstructuur (Respondent j, persoonlijke communicatie, 10 september 2010):

[...] Omdat het telkens opnieuw gedefinieerd moet worden. De partijen zijn namelijk te zeer blijven hangen in de eigen kringen, want daar kent iedereen elkander. Hierdoor komt de onderliggende doelstelling, namelijk de structurele infrastructuur van partijen in vraag en aanbod in het geding.

De nadruk zou dan ook niet moeten liggen op de participatie binnen de formele structuren, aangezien er sprake was van informele structuren die zijn vormgegeven door mensen die er in de regio toe doen (Respondent f, persoonlijke communicatie, 20 augustus 2010). Deze structuur wordt in het navolgende beschreven aan de hand van de afhankelijkheidsrelaties tussen de organisaties. Het merendeel van de respondenten geeft aan voor de uitvoering van taken hulpbronnen uit te hebben gewisseld. Zo werd beroep gedaan op elkaanders expertise, deskundigheid en het netwerk om zo de achterban te kunnen bereiken. Sommige respondenten zijn echter van mening dat er tussen de eigen organisatie en de anderen geen sprake is van afhankelijkheid, omdat iedereen zo zijn eigen taken had en zich daar mee bezig hield (Respondent e, persoonlijke communicatie, 20 augustus 2010). Dergelijke subjectieve inschatting over de relaties en afhankelijkheden wordt van belang geacht, omdat de actoren mogelijk hun gedrag daarop baseren (Fenger, 2001:165). Om de vaak differentiërende percepties van de afhankelijkheidsrelaties gerichter in beeld te brengen wordt een onderscheid naar de deelnemende organisaties gehanteerd.

#### ❖ *De ketenpartners*

Voor het verkrijgen van de subsidie was de gemeente Dordrecht afhankelijk van de overige organisaties, aangezien dit als voorwaarde voor de toekenning was gesteld. Toen de subsidie was toegekend werd de relatie met de organisaties gekenmerkt door een “afhankelijkheidsrelatie zoals de verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer” (Respondent g, persoonlijke communicatie, 2 september 2010). De gemeente houdt zich bezig met mensen die in de WWB zitten, maar is zelf “afhankelijk van de regionale arbeidsmarktanalyse, de beschrijving van het aanbod en de vraag in de regio en aangeleverde informatie over welke sectoren kansrijk waren voor leerwerktrajecten” (Respondent a, persoonlijke communicatie, 12 augustus 2010).

De ketenpartner UWV houdt bezig met de mensen die in de WW zitten en heeft daarom zicht op de uitkeringsbestanden. Zodoende kan de UWV mensen aandragen voor de leerwerktrajecten en is gebaat bij de uitstroom van de werkzoekenden. Een respondent meldt in dit verband het volgende (Respondent b, persoonlijke communicatie, 9 september 2010):

Het UWV beschikt over werkzoekenden- en werkgeversbestanden en systemen. Daar werd eerst ingewikkeld over gedaan, maar op het moment dat er sprake is van een samenwerkingsverband dan biedt het meer mogelijkheden, die ook daadwerkelijk zijn benut. [...] Dergelijke bestanden zijn van belang voor de werkgevers. Daarom is het UWV een belangrijke partij en was het ingewikkeld voor de anderen geweest als het UWV niet had geparticipeerd.”

Omdat voor het realiseren van een Leven Lang Leren binnen het UWV minder geld beschikbaar was kon door de samenwerking meer mensen aan het werk worden gehouden of worden gebracht.

#### ❖ *De branches*

Het re-integratiebedrijf heeft mogelijkheden om mensen te begeleiden en te motiveren om ze zodoende terug te begeleiden naar de arbeidsmarkt, zoals naar de sectoren als de techniek en horeca. Gezien de doelgroep van het project Leren en Werken Drechtsteden kon BBMV bemiddelen om mensen weer aan het werk te krijgen. Daartoe moest worden samengewerkt met UWV voor de aanlevering van mensen die via het Da Vinci College konden worden op- of omschoold en via de werkgevers aan een baan konden worden geholpen.

Zorgberaad is een instrument om de gehele zorgsector in de regio te bereiken en heeft voorts specifieke kennis binnen het domein arbeidsmarkt en zorg en de problematiek daaromtrent. Om de sector Zorg te kunnen bereiken was deze organisatie van belang. Zorgberaad was zelf ook gebaat bij de samenwerking met de overheid, aangezien zo gelden zijn binnen gehaald. In de uitvoering is veel samengewerkt met Calibris.

#### ❖ *De ondernemersverenigingen*

De werkgevers worden in het algemeen als een belangrijke partij beschouwd, omdat hun inbreng voor het uiteindelijke functioneren van het Leerwerkloket van belang wordt geacht. Voorts beschikken de ondernemers over de openstaande vacatures, bieden zij de leerwerktrajecten aan en hebben ze toegang tot de eigen achterban om zo ook het leren en werken bij andere ondernemingen te stimuleren. Deze hulpbronnen zijn ook nodig om de kwantitatieve doelstelling te kunnen realiseren. Door de kennis op het gebied van onderwijs, leren en werken, de beschikking over branchegerichte opleidingen en de opleidingsinstrumenten om zodoende vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt af te kunnen stemmen is veelal beroep gedaan op de ondernemers. Daarentegen zijn ze zelf afhankelijk van het aanbod in toekomstige, goed opgeleide werknemers. Door de behoefte aan vakmanschap in een gemeente die wordt gekenmerkt door een laag opgeleide beroepsbevolking neemt daarom de afhankelijkheid toe (Ministerie SZW, 2008b).

#### ❖ *Het onderwijs en de kenniscentra*

Het Da Vinci college beschikt over opleidingen om mensen op- of om te scholen. In het verlengde hiervan biedt dit ROC de mogelijkheid tot het volgen van alternatieve leertrajecten en geeft het voorts EVC's af. Het Da Vinci college heeft daarom kennis van leerwerktrajecten en om de achterban daarvan op de hoogte te stellen werd beroep gedaan op deze onderwijsinstelling. Daarnaast houdt het statistische gegevens bij over de arbeidsmarkt. Zodoende kan deze organisatie inzicht bieden in de mogelijkheden en de problemen die zich op de arbeidsmarkt kunnen voordoen en welke ontwikkelingen zich op de lange termijn kunnen voordoen. Daarentegen is het ROC zelf ook gebaat om de opgeleide mensen te kunnen plaatsen bij werkgevers, al dan niet met behulp van het UWV.

Ook het kenniscentrum COLO levert statistische gegevens aan met betrekking tot de arbeidsmarkt. Een respondent geeft aan (Respondent h, persoonlijke communicatie, 10 september 2010): "Het was spannend waar men zich zou vinden en zou tegenkomen. En dit gebeurde dan ook en dat was goed." Voorts beschikt COLO over het Leerbedrijfregister en de daaraan gekoppelde praktijkovereenkomsten van de leerlingen. Op basis van deze gegevens konden mensen worden geselecteerd die een opleiding konden worden aangeboden. Aangezien

COLO en in het verlengde daarvan Calibris voornamelijk ondersteunend in het project optreden achten zij zichzelf niet afhankelijk van de andere organisaties.

## 5.5 Determinanten van samenwerking

Voorts zijn de respondenten gevraagd zelf factoren aan te geven die zij van invloed achten de onderlinge sociale processen, omdat dit voor de analyse van de samenwerking nuttig is (Fenger, 2001:155). Hoewel in het voorgaande enkele factoren zijn benoemd, wordt daar in deze paragraaf expliciet bij stilgestaan. Daarbij is bijzondere aandacht voor de determinant meerwaarde.

Voor samenwerking tussen de organisaties wordt de inzet van sturende middelen relevant geacht, omdat dergelijke prikkels de samenwerking kunnen faciliteren. Daartoe behoort ook een persoon te worden aangesteld die als trekker fungeert en andere organisaties beweegt om samen te komen. Het is een 'must' dat deze persoon tezamen met de anderen de doelstelling concretiseert. "Het is zoeken naar een gemeenschappelijk deler of het hebben van dezelfde visies op een bepaald vraagstuk wat de partijen bij elkaar kan brengen. Dat zijn elementen die ertoe bijdragen dat mensen de samenwerking opzoeken (Respondent g, persoonlijke communicatie, 2 september 2010).

Ook de individuele leden als representant van de participerende organisaties worden van waarde geschat. Het moeten namelijk de juiste mensen zijn waartussen het klikt, omdat dit de afstand verkleint en dit de basis legt voor duurzame samenwerking. Er moet een gevoel zijn van 'ons kent ons'. Maar organisaties moeten dan niet altijd met dezelfde organisaties aan tafel schuiven, "aangezien anderen dat niet prettig kunnen vinden" (Respondent e, persoonlijke communicatie, 20 augustus 2010). Voorts geldt wel dat ten tijde van een project "steeds dezelfde mensen moeten participeren, aangezien samenwerking bij steeds wisselende posten niet werkt. Dat is echt een kritische succesfactor. Er moet sprake zijn van betrokkenheid, er moet gevoel zijn bij de regio" (Respondent f, persoonlijke communicatie, 20 augustus 2010). Indien deze mensen mandaat hebben en de gemaakte afspraken naleven, respect tonen, erkenning hebben voor hetgeen de ander doet alsook voor de waarden en normen van de ander dan kan vertrouwen ontstaan en voor samenwerking wordt deze factor van betekenis geacht.

Op organisatorisch gebied is het van belang dat de interne organisatie op orde is, anders kunnen contacten niet worden onderhouden en kan niets worden gerealiseerd, omdat goed georganiseerde back office essentieel is voor de samenwerking (Respondent j, persoonlijke communicatie, 10 september 2010).

De bewoordingen van de volgende respondent geven de meerwaarde van het project weer (Respondent a, persoonlijke communicatie, 12 augustus 2010):

Het met elkaar in gesprek treden heeft ertoe geleid dat in de regio hetzelfde werkwijze kon worden toegepast bij andere projecten. Door de investeringen die in het project Leren en Werken waren gedaan kon men makkelijk elkander aanspreken. Via het project heeft de gemeente Dordrecht experimenteel kunnen uitproberen wat wel en niet werkt en met wie activiteiten kunnen worden opgepakt. Het geeft ook inzicht in datgene waar je in de toekomst op kan voortborduren, kunnen valkuilen gefilterd worden en is de kracht en het manco van een bepaalde club inzichtelijk gemaakt. Door een structuur te verduurzamen kan men met dergelijke partijen later ook weer projecten oppakken.

Maar er zijn ook negatieve geluiden te horen. Een respondent stelt (Respondent c, persoonlijke communicatie, 12 augustus 2010):

[...] Het project een grotere meerwaarde had kunnen hebben gehad. Sommige partijen hadden namelijk meer kunnen bijdragen. Deze partijen hadden vele mensen kunnen bereiken via de eigen kanalen door de achterban op de hoogte te stellen van de mogelijkheden op de arbeidsmarkt om zo meer mensen te werven voor de leerwerktrajecten.

## 6. Analyse

### 6.1 De sociale interactie

De bevindingen in hoofdstuk 5 worden in dit hoofdstuk geanalyseerd. Het is onvermijdelijk dat ook hier een reductie in materiaal plaatsvindt. Uitgangspunt vormt echter de aan- of afwezigheid van congruentie tussen de verwachtingen zoals in het theoretisch kader geformuleerd. Eveneens zijn drie vormen van sociale interactie onderscheiden, namelijk conflict, competitie en samenwerking. In deze paragraaf worden de uitkomsten van de analyse met betrekking tot de aard van de sociale interactie op het niveau van de individuele respondenten gepresenteerd. Dit geldt eveneens voor de in paragraaf 6.2 weergegeven resultaten met betrekking tot de gepraktiseerde sturing door de gemeente Dordrecht en tot slot in paragraaf 6.3 met betrekking tot de aard van de institutionele setting. Tot slot wordt in paragraaf 6.4 gezien of de geformuleerde verwachtingen uitkomen. Tevens worden de determinanten die naast de institutionele setting en de wijze van sturing voor samenwerking van belang worden geacht weergegeven.

#### 6.1.1 De aard van de beleidsvisies

De aard van de sociale interactie tussen de actoren is als eerste gemeten aan de hand van de aard van de beleidsvisies. Deze divergentie, indifferentie of congruentie in visies komen tot uitdrukking in de doelen of de belangen van de actoren en de overeenkomstigheid of tegenstelling over bepaalde beleidsstandpunten.

Over de startfase van het project Leren en Werken zijn de meningen verdeeld. Hoewel alle respondenten redeneren vanuit het signaal dat op Europees niveau is afgegeven, legt BBMV de nadruk op de eigen inbreng die aan de samenkomst van de organisaties ten grondslag ligt. Calbris geeft aan niet te weten waar 'de waarheid', omdat de gemeente juist de indruk wekte het project zelf te hebben georganiseerd.

Met betrekking tot het inhoudelijke gedeelte en het onderliggende doel van het project hebben alle respondenten congruente visies. Allen willen namelijk bijdragen aan een betere werking van de arbeidsmarkt door vraag en aanbod samen te brengen en af te stemmen. Hoewel de achtergrond van de organisaties bepalend is voor de manier waarop zij hun eigen missie voor deelname aan het project formuleren willen allen ontwikkelingsmogelijkheden voor de burgers scheppen om zodoende te werken aan een economisch vitale regio. Zodoende komen de organisaties samen om via de combinatie tussen leren en werken anderen kansen te bieden op de arbeidsmarkt. Zij hebben hier namelijk zelf baat bij. Voor de ketenpartners geldt dat mensen uit de WW en WWB naar werk kunnen worden begeleid. Het onderwijs kan vraaggerichte opleidingen formuleren, waardoor mensen uitstromen die meteen aan het werk kunnen. De ondernemers krijgen een ruimere keuze in geschoold personeel. De overige organisaties uit de non-profitsector kunnen middels het project hun maatschappelijke taken vervullen waartoe zij in het leven zijn geroepen en het private bedrijf kan mensen bemiddelen van werk naar opleiding en vice versa. Alle organisaties bekommeren zich kortom om dezelfde doelgroep en daarom kan worden gesteld dat de actoren een gemeenschappelijk doel hebben.

Voorts hebben de respondenten congruente visies over de zittende partners in het project. Allen beseffen namelijk dat het ze het alleen niet redden door de huidige maatschappelijke ontwikkelingen. De noodzaak om het leren en werken stevig weg te zetten wordt dan ook door alle respondenten erkend alsook dat voor de realisatie van een leven lang leren de medewerking nodig is van de ketenpartners, de ondernemers en het onderwijs. Toch is hier enige nuancering geboden. UWV geeft namelijk aan dat gaandeweg vraagtekens zijn gezet bij de participatie van bepaalde partijen en dat geldt eveneens voor Calbris aangezien een commerciële partij betrokken

was, die het geheel commercieel benaderde en daarbij gebruik maakte van gemeenschapsgelden. De ondernemers beoordelen het geheel echter als een goed gevonden mix van organisaties.

UWV vormt samen met BBMV een uitzondering op de congruente visie van de anderen met betrekking tot de rol van de gemeente Dordrecht. Voor de overige respondenten geldt dat zij het sturend optreden als logisch bestempelen, terwijl BBMV het eerder ervaart als iets dat 'uit handen is genomen' en heeft dit ervaren als sturing van bovenaf. Voorts weet het UWV niet of het een handige zet was deze verantwoordelijkheid van het project bij de gemeente neer te leggen. Voorts zijn de convergerende visies van Calibris met betrekking tot het inhoudelijk optreden van de gemeente opvallend. Terwijl de overige respondenten spreken van een professionaliteit en een bestuurder met kwaliteiten is Calibris eerder de mening toegedaan dat deze de lijnen strakker had moeten houden, maar niet enkel de nadruk had moeten leggen op de verantwoording en de monitoring naar de resultaten.

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat de inhoudelijke bepaling van het beleidsplan in samenspraak is gebeurd. Zij zijn te allen tijde bij beslissingen over inhoudelijke zaken met betrekking tot het project betrokken. Ook hier houden het UWV en Calibris er divergente beleidsvisies op na. Zo geeft het UWV te kennen dat het niet gehoord is in de bepaling van de sectoren waar de leerwerktrajecten zouden gaan plaatsvinden, terwijl het daar wel een visie over had. Calibris hiertoe plannen opgesteld, maar daar is door de gemeente niks mee gedaan.

### **6.1.2 De aard van de communicatie**

De aard van de sociale interactie tussen de actoren is als tweede gemeten aan de hand van de aard van de communicatie. De communicatie kan omwille van verschillende motieven, die overigens samen kunnen gaan, de vorm aannemen van een ruilrelatie, een competitieve relatie en een samenwerkingsrelatie.

Voor het merendeel van de respondenten geldt dat de communicatie in het teken staat van ruil. Alle organisaties zijn namelijk in het bezit van hulpbronnen die nodig werden geacht voor het project Leren en Werken. Het is daarom dat de gemeente Dordrecht hen heeft gevraagd voor deelname aan het project. Aangezien de organisaties inspanningen hebben geleverd en deze bronnen ten behoeve van het project ter beschikking hebben gesteld, hebben zij daartoe een vergoeding gekregen. Het is opvallend hoe sterk de respondenten de nadruk leggen op de subsidie die ze hebben ontvangen voor de uitvoering van de taken.

Ook hier past enige nuancering, omdat in de vorige deelparagraaf is aangegeven dat de respondenten in meer directe of indirecte zin te kennen hebben gegeven aan de samenwerking belang te hechten. Zo benadrukt de gemeente Dordrecht dat door één afzonderlijke actor niet het gewenste resultaat kon worden bereikt en dat door de samenwerking en uitruil betere resultaten konden worden bereikt. De ondernemers benaderen het geheel als een samenwerkingsrelatie en stellen dat door het gezamenlijk uitvoeren van taken veel gewonnen kon worden. Ook lijken COLO en Calibris vanuit een samenwerkingrelatie te hebben geparticipeerd in het project, aangezien aan de subsidie en de overige hulpbronnen geen gewicht wordt toegekend. Voorts geeft BBMV aan dat naast de subsidie als extraatje door middel van de samenwerking grotere stappen genomen konden worden en meer doelen konden worden bereikt. Het Da Vinci College wordt voorts gedreven door een ideologie waarin samenwerking centraal staat waarin partners worden samenkomen en zaken aan elkaar te knopen.

Uit het voorgaande blijkt dat meerdere relaties samen kunnen gaan. Voorts geven twee respondenten aan dat naast de ruilrelatie en de samenwerkingsrelatie tevens sprake is van een competitieve relatie. BBMV begaf zich met anderen op hetzelfde werkveld rondom dezelfde

leerwerktrajecten. Dat is ervaren als concurrentie, omdat anderen het alleenrecht voerden om met bepaalde partijen samen te werken. WD bevestigt dat sprake was van concurrentieachtige situaties voor partijen die zich op hetzelfde terrein begaven, omdat partijen het eigen gebied afbaken.

### **6.1.3 De intensiteit van de communicatie**

De aard van de sociale interactie tussen de actoren is ten slotte gemeten aan de hand van de intensiteit van de communicatie. De intensiteit kan als laag, gering of hoog worden aangemerkt op basis van de gezamenlijke activiteiten, de feitelijke en de frequentie van de contacten. In het navolgende is echter ook erkenning voor de mogelijke storingen in de communicatie tussen de organisaties.

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat organisaties frequent samenkwamen. Zo zijn door de gemeente Dordrecht vergaderingen en andersoortige bijeenkomsten georganiseerd. Dan vertelden de organisaties over de uitvoering van de taken en werd de stand van zaken doorgenomen. Tijdens deze vergaderingen werd veel overleg gevoerd. Een respondent heeft dit als een tijdrovende activiteit ervaren. Zodoende is de DOV de mening toegedaan alleen te vergaderen als het nuttig is. Zorgberaad vormt een uitzondering, omdat de respondent benadrukt dat de organisaties niet vaak bij elkaar kwamen en dat voorts niet altijd iedereen bij de vergaderingen aanwezig was. Overigens beoordelen nog twee respondenten de intensiteit als laag. Zo is Calibris van veel correspondentie niet op de hoogte gesteld. Aangezien de gemeente Dordrecht voorts geen vragen heeft gesteld over de gehanteerde aanpak, de behaalde resultaten, de implementatie en de evaluatie daarvan wordt de intensiteit als laag bestempeld. Ook COLO beoordeelt de intensiteit als laag, omdat men van bepaalde gemaakte keuzes niet op de hoogte werd gesteld. Er vond kortweg geen terugkoppeling plaats. De TOVD geeft aan dat er alleen in de bijeenkomsten en niet in de werkgroep werd geparticipeerd. Het acteerde meer zelfstandig en daartoe was er geen samenwerking met de andere partijen. Er was enkel sprake van contacten met die personen die aanspraak wilden maken op de achterban en daarom had men met sommige niets van doen. Op basis daarvan is de intensiteit als gering aangemerkt.

De communicatie stond vaak in het teken van ruzies. Zo geven bijna alle respondenten aan dat de het af en toe wilde botsen tussen bepaalde organisaties. Met name in het begin was de communicatie problematisch, maar ook gaandeweg ontstonden wrijvingen over de taakverdeling en over de gehanteerde werkwijze. Zo worden gemaakte afspraken niet nagekomen, waardoor irritatie ontstond. Op basis daarvan zijn boze mails over en weer gestuurd en zijn vele discussies gevoerd in de vergaderingen.

Voorts geven zes respondenten aan dat onduidelijkheden bestonden en dit is onder de noemer kwaliteit van de communicatie geplaatst. Zo geeft de TOVD te kennen dat de verwachtingen, de taakverdeling en de invulling van het project niet helder waren, maar dat het gaandeweg wel duidelijker werd. WD geeft aan dat onduidelijkheden bestonden over de registratie en de afboeking van de gerealiseerde leerwerktrajecten. UWV, Zorgberaad en Calibris beamen dit en geven voorts aan dat inzichtelijk diende te worden gemaakt hoeveel reguliere trajecten werden georganiseerd, aangezien op basis daarvan kon worden bepaald of bij afronding van het project extra duale en EVC-trajecten waren gerealiseerd. Aangezien geen nulmeting heeft plaatsgevonden blijft dit onduidelijk. Voorts is het voor Zorgberaad duister welke stappen de andere organisaties gingen ondernemen om tot de realisatie van het aantal trajecten te komen en voor welke inspanning ze gelden kregen. Met andere woorden was de verdeelsleutel van de subsidie niet duidelijk.



In tabel 4 zijn de resultaten van de aard van de beleidsvisies, de aard en de intensiteit van de communicatie ten tijde van het project Leren en Werken Drechtsteden weergegeven. In deze datamatrix is een onderscheid aangebracht in de rijen die worden gevormd door de respondenten en de kolommen die de indicatoren weerspiegelen van de variabele sociale interactie. In het theoretisch kader is aangegeven dat de sociale interactie wordt aangemerkt als conflict indien de aard van de beleidsvisie divergent is, de aard van de communicatie in het teken staat van ruil en de intensiteit van de communicatie gering is. Voorts is in het theoretisch kader aangegeven dat sprake is van competitie indien de beleidsvisie van indifferente aard is, de aard van de communicatie wordt gekenmerkt door competitie en de intensiteit van de communicatie laag is. Tot slot is in het theoretisch kader gesteld dat de sociale interactie aan te merken is als samenwerking indien de beleidsvisie congruent is, de aard van de communicatie in het teken staat van de samenwerkingsrelatie de intensiteit van de communicatie hoog is. Niet alle uitkomsten van het analyseproces komen met dit patroon overeen. Om toch de aard van de sociale interactie te kunnen bepalen wordt op basis van de twee indicatoren die wel in overeenstemming met zijn deze vastgesteld. Ook wordt door de auteur enige nuancering aangebracht in de perspectieven met betrekking tot de ruilrelatie, aangezien allen (in impliciete zin) het belang van de samenwerking tussen de 3O's erkennen. Daarom is in gevalle van de ruilrelatie met een lage intensiteit van de communicatie de aard van de sociale interactie als samenwerking aangemerkt. Voorts zijn de divergente beleidsvisies en een lage intensiteit van de communicatie aangemerkt als een interactievorm die behoort tot samenwerking. De reden hiervoor is dat onverenigbaarheid tussen de actoren in dit geval niet heeft geleid tot conflicten en de organisaties ondanks de tegenstrijdigheden gezamenlijk actie hebben gevoerd. Op basis hiervan kan uit tabel 4 worden afgeleid dat samenwerking als sociale interactievorm de overhand neemt.

Tabel 4: De analyse van de bevindingen sociale interactie

<b>Topics</b> <b>Respondenten</b>	Aard sociale interactie	Aard beleidsvisies	Aard communicatie	Intensiteit communicatie
Gemeente Dordrecht	Samenwerking	Congruent	Ruilrelatie Samenwerkingsrelatie	Hoog
UWV WERKbedrijf	Conflict	Divergent	Ruilrelatie	Hoog
BBMV	Samenwerking	Congruent	Ruilrelatie Competitieve relatie Samenwerkingrelatie	Hoog
DOV	Samenwerking	Congruent	Samenwerkingsrelatie	Hoog
TOVD	Samenwerking	Congruent	Samenwerkingsrelatie	Gering
WD	Samenwerking	Congruent	Samenwerkingsrelatie	Hoog
Zorgberaad ZHZ	Samenwerking	Congruent	Ruilrelatie	Laag
Da Vinci College	Samenwerking	Congruent	Ruilrelatie	Hoog
COLO	Samenwerking	Divergent	Samenwerkingsrelatie	Laag
Calibris	Samenwerking	Divergent	Samenwerkingsrelatie	Laag

Bron: De auteur

## 6.2 De wijze van sturing

In deze paragraaf worden de bevindingen met betrekking tot de gepraktiseerde wijze van sturing door de gemeente Dordrecht geanalyseerd. In het theoretisch kader zijn drie sturingsrollen uiteen gezet. Het betreft de 'Voorzitter', de 'Inspecteur' en de 'Directeur'.

### **6.2.1 Het niveau van de sturingsambities**

De wijze van sturing door de gemeente Dordrecht is als eerste gemeten aan de hand van het niveau van de sturingsambities. Deze hoge dan wel geringe ambities worden tot uitdrukking gebracht in de geformuleerde beleidsdoelstellingen die de overheid in een bepaalde tijdsspanne wil realiseren met inachtneming van de korte dan wel lange termijn effecten.

De gemeente Dordrecht heeft bij de uitvoering van het project Leren en Werken Drechtsteden overheid, ondernemers en onderwijs tezamen willen brengen. Hoewel de overheid al langer samenwerkte met het onderwijs en het onderwijs ook al samenwerkt met de werkgevers was de samenwerking met de overheid in dergelijke context niet vanzelfsprekend. Voorts vormde het een uitdaging om ook samenwerking van deze publieke organisaties met een private partij te volbrengen. Op basis hiervan worden de sturingsambities van de gemeente Dordrecht als hoog bestempeld. Zeker aangezien de gemeente binding tussen de organisaties wilde realiseren om zodoende relaties te verduurzamen tot een samenwerkingsstructuur waarbinnen zaken aan elkaar werden geknoopt. Naast deze kwalitatieve ambitie had de gemeente de ambitie om 600 duale trajecten, 300 EVC-trajecten te realiseren en het Leerwerkloket op te richten.

Enkele respondenten geven echter aan dat de sturingsambities eerder gering zijn. Zorgberaad is van mening dat de voornaamste activiteit van de gemeente Dordrecht het behalen van de kwantitatieve doelstelling was. Zodoende werden de organisaties aangestuurd om informatie aan te leveren. Dit geschiedde tijdens de monitorgesprekken die door de gemeente werden belegd en dan moesten de organisatie verantwoording afleggen over de stand van zaken. Ook Calibris geeft aan dat het accent lag op de aanlevering van de harde getallen. Dat was echter enkel het behalen van de doelstelling op cijfers, maar niet op het structurele, duurzame effect van het project. De sturingsambitie van deze respondenten wordt daarom als gering aangemerkt.

### **6.2.2 De inzet van de sturingsinstrumenten**

De gepraktiseerde sturing door de gemeente Dordrecht is als tweede gemeten aan de hand van de wijze van inzet van de sturingsinstrumenten. Deze eenzijdige dan wel meerzijdige instrumenten onderscheiden zich doordat ze uni- dan wel bilateraal en in samenspraak met de actoren zijn ingezet.

Alle organisaties hebben voor de deelname aan het project Leren en Werken Drechtsteden een intentieverklaring ondertekend. Zowel de gemeente Dordrecht als de TOVD refereert hier expliciet aan. De afgifte van de subsidie in de vorm van een rijksregeling vloeide uit deze intentieverklaring voort. Zoals in paragraaf 6.1.2 is aangegeven, wordt door vrijwel alle respondenten de nadruk gelegd op de subsidie die de organisaties hebben ontvangen voor de uitvoering van de beleidstaken. Uitzondering hierop zijn de ondernemers, Calibris en COLO. De intentieverklaring is aangemerkt als een meerzijdig instrument, omdat de organisaties daartoe goedkeuring hebben moeten geven. Ze hebben door de geplaatste handtekening zich juridisch verbonden aan de afspraken die ten afgeleide van de Lissabondoelstelling door de gemeente en de organisaties zijn opgesteld. Ook de subsidie is een meerzijdig instrument, dan wel van economisch aard. Het is meerzijdig, omdat enerzijds de gemeente gelden aan de organisaties toebedeeld, maar daartegenover inspanningen worden geleverd door de organisaties ten behoeve van de realisatie van de projectdoelstellingen.

De gemeente Dordrecht geeft voorts te kennen dat de organisaties ter verantwoording zijn geroepen om inzichtelijk te krijgen in de reeds volbrachte leerwerktrajecten. Zodoende was sprake van aansturing op getallen. Zoals in de vorige deelparagraaf is aangegeven zijn Zorgberaad en Calibris van mening dat het project met name in het teken stond van de verantwoording over de verrichte werkzaamheden en de behaalde resultaten. De gemeente heeft daartoe rapportage-

momenten ingebouwd en monitorgesprekken gevoerd en deze worden aangemerkt als eenzijdig interventiemiddel in de vorm van toezicht. Het was namelijk een middel om de organisaties aan te sturen ten behoeve van de kwantitatieve beleidsdoelstellingen. COLO merkt in dit verband op dat de aansturing, de verantwoording en de monitoring bijna boekhoudkundig was en weinig relatie naar de inhoud had.

In tabel 5 zijn de resultaten van het niveau van de sturingsambities en de wijze van inzet van de sturingsinstrumenten door de gemeente Dordrecht ten tijde van het project Leren en Werken Drechtsteden weergegeven. In het theoretisch kader is aangegeven dat de gemeente Dordrecht een sturingsrol van de 'Directeur' aanneemt indien het niveau van de sturingsambitie hoog is en het sturingsinstrument eenzijdig wordt ingezet. De verwachting is voorts dat de overheid fungeert als 'Inspecteur' wanneer de sturingsambitie gering is en een eenzijdig sturingsinstrument in de vorm van het toezicht hanteert. De gemeente neemt echter de rol aan van de 'Voorzitter' ingeval de sturingsambitie hoog is en het sturingsinstrument meerzijdig wordt ingezet. Uit tabel 5 valt af te leiden dat de wijze waarop sturingsinstrumenten zijn ingezet afwijkt van deze patronen. Om toch de algehele wijze van sturing vast te kunnen stellen dienen de uitkomsten die het dichtst bij het verwachtingspatroon als het uitgangspunt. Op basis daarvan kan worden gesteld dat de gemeente Dordrecht ten tijde van het project Leren en Werken de rol van de 'Voorzitter' heeft aangenomen, maar maakte ter bewaking van de kwantitatieve doelstelling gebruik van de sturingsmogelijkheden die een 'Inspecteur' hanteert.

Tabel 5: De analyse van de bevindingen wijze van sturing

<b>Topics</b> <b>Respondenten</b>	Wijze van sturing	Niveau sturingsambities	Wijze inzet instrumenten
Gemeente Dordrecht	Inspecteur / Voorzitter	Hoog	Eenzijdig toezicht Meerzijdig juridisch Meerzijdig economisch
UWV WERKbedrijf	Voorzitter	Hoog	Meerzijdig economisch
BBMV	Voorzitter	Hoog	Meerzijdig economisch
DOV	Voorzitter	Hoog	Meerzijdig economisch
TOVD	Voorzitter	Hoog	Meerzijdig juridisch Meerzijdig economisch
WD	Voorzitter	Hoog	Meerzijdig economisch
Zorgberaad ZHZ	Inspecteur	Gering	Eenzijdig toezicht Meerzijdig economisch
Da Vinci College	Voorzitter	Hoog	Meerzijdig economisch
COLO	Inspecteur	Gering	Eenzijdig toezicht Meerzijdig economisch
Calibris	Inspecteur	Gering	Eenzijdig toezicht Meerzijdig economisch

Bron: De auteur

### 6.3 De institutionele setting

Ten slotte worden in deze paragraaf de bevindingen met betrekking tot de institutionele setting geanalyseerd. In het theoretisch kader zijn drie vormen van institutionele setting weergegeven, namelijk de hiërarchie, de markt en het netwerk.

### **6.3.1 De aard van de relaties**

De institutionele setting is als eerste gemeten aan de hand van de aard van de relaties tussen de gemeente Dordrecht en de organisaties die deelnemen aan het project Leren en Werken Drechtsteden. Deze relaties kunnen verticaal, autonoom of horizontaal zijn en dat wordt bepaald aan de hand van de wijze waarop de organisaties zijn benaderd voor deelname, hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld binnen de uitvoeringsstructuur en hoeveel invloed en inspraak de organisaties hebben gehad op de processen.

De relatie tussen de gemeente Dordrecht en de organisaties ten tijde van het project zijn in de startfase van horizontale aard. Zo geven voornamelijk de ondernemers te kennen dat zij zijn gevraagd hun medewerking te verlenen. Maar ook de overige respondenten geven aan dat ten tijde van de uitvoeringsfase veel overleg is gepleegd en veel in samenspraak is gebeurd. De gemeente spreekt in dit verband van interactieve beleidsontwikkeling. De WD geeft aan dat eigenlijk al sprake was van samenwerking, maar dat het alleen formeel moest worden vastgelegd. Zo geven ook de DOV en het Da Vinci College te kennen dat iedereen elkaar al kende en dat de relaties tussen de organisaties het in de context van 'ons-kent-ons' moet worden geplaatst.

Daarentegen benadrukken ook vele respondenten de verticaliteit. Zo geeft Zorgberaad aan dat de gemeente de kwantitatieve doelstelling, de verdeling van het aantal te realiseren trajecten en de samenwerkingsstructuur heeft geformuleerd en medegedeeld. De gemeente beaamt dit en vult aan dat zij als voorzitter van de stuurgroep fungeerde en dat de verantwoordelijkheid van het gehele project bij de gemeente lag, die daarover verantwoording afdroeg aan de landelijke overheid. UWV en Zorgberaad stellen voorts dat het project als soort van opdracht uitgevoerd moest worden. Het verticale karakter kwam volgens BBMV tot uitdrukking doordat de gemeente de regie naar zich toe had getrokken en volgens de TOVD zat het in de delegatie van de taken.

### **6.3.2 De aard van de afhankelijkheid**

De institutionele setting is als tweede gemeten aan de hand van de aard van de afhankelijkheden. De perceptie van de respondenten over deze afhankelijkheden is weergegeven middels de eenzijdige afhankelijkheid, de onafhankelijkheid en de wederzijdse afhankelijkheid op basis van de benodigdheid en de uitwisseling van de hulpbronnen.

De gemeente Dordrecht heeft naar aanleiding van de intentieverklaring en de afgifte van de overheids gelden met alle deelnemende organisaties een afhankelijkheidsrelatie. Een organisatie blijkt hierop een uitzondering, namelijk de KVK die aldus een respondent een symboolfunctie in het project zou hebben gediend. De gemeente benodigde de expertise en de toegang tot de achterban van de organisaties, omdat zo de sectoren waar de leerwerktrajecten werden gerealiseerd konden worden bereikt. De respondent geeft aan dat omwille van de beschikbaarheid van de vacatures en de beschikbare opleidingsinfrastructuur beroep werd gedaan op de werkgevers, voorts UWV toegang had tot het aanbod van werkzoekenden, het Da Vinci College opleidingen ter beschikking had en Calibris arbeidsmarkt informatie inwon.

Ondanks dat de organisaties gelden hebben gekregen, stellen de respondenten uit de ondernemerskant dat zij onafhankelijk waren, omdat zij ook zonder deze middelen hun activiteiten (kunnen) uitvoeren. De DOV geeft aan dat de anderen informatie van de werkgevers nodig hadden om zodoende het Leerwerkloket op te kunnen richten. Maar ieder stond op zichzelf en daarom bestonden aldus de respondent geen relaties tussen de organisaties. De TOVD heeft een breed netwerk aan Turkse (niet-) ondernemers. Aangezien de anderen ook over eigen netwerken en eigen hulpbronnen beschikten, was ook volgens deze respondent geen sprake van afhankelijkheid. Deze onafhankelijkheid was mogelijk, omdat iedereen zo zijn eigen taken had binnen het project. WD geeft aan dat de werkgevers doorheen het hele proces eigenlijk

ingeweven zaten en dat ze daarom van belang waren met betrekking tot de kennis en ervaringen op het gebied van het onderwijs, leren en werken en de BBL-trajecten. Ook deze respondent geeft aan dat WD onafhankelijk binnen het project heeft geparticipeerd.

UWV is ketenpartner van de gemeente Dordrecht en beschikt over werkzoekendenbestanden en houdt zich bezig met mensen in de WW. Zodoende kon het UWV kandidaten aanleveren voor de leerwerktrajecten en kon in samenwerking met de werkgevers vacatures worden gevuld. Dat was van belang voor de uitstroom van het aantal (werkloze) werkzoekenden.

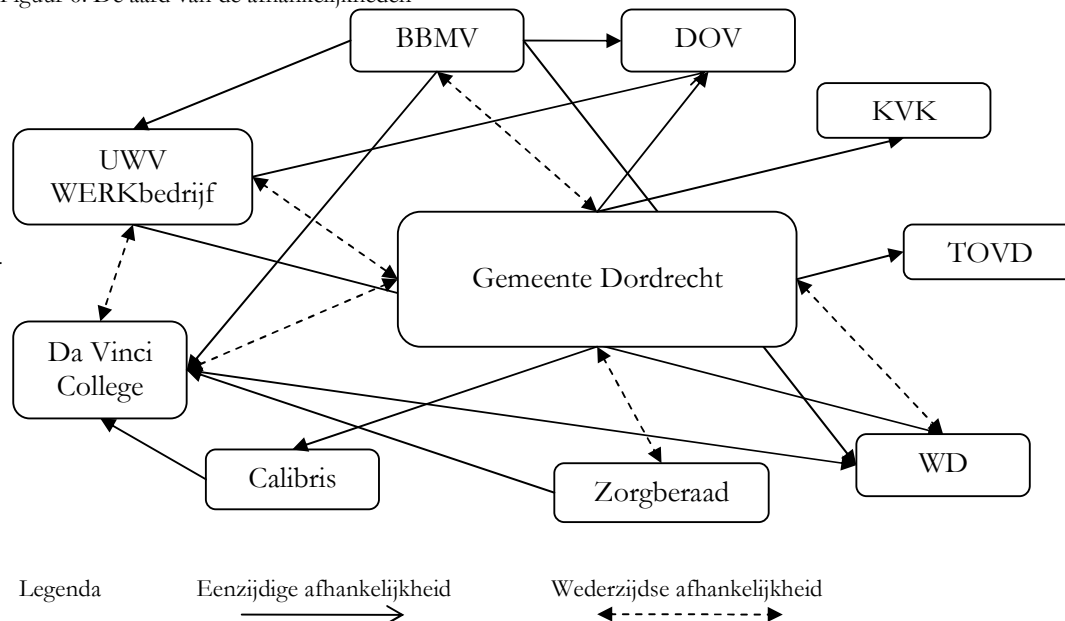
Het bleek soms nodig om deze mensen op te scholen en dan werd vanuit het UWV beroep gedaan op het Da Vinci College die expertise en mogelijkheden aanbod op het gebied van opleidingen en EVC-trajecten. Voorts levert het college statistische gegevens aan. Door de samenwerking met het UWV konden mensen bij het Da Vinci College instromen. Om zittend personeel op te kunnen scholen en vraaggerichte opleidingen te kunnen formuleren deed het ROC beroep op de werkgevers. Ondanks de toekenning van de subsidie geeft een respondent aan dat de duale en de EVC-trajecten ook zonder deze middelen worden uitgevoerd, maar dat het middel wel nodig was ter bevordering van samenwerking tussen de 3O's.

BBMV beschouwd de middelen die door de gemeente Dordrecht zijn afgegeven als een extraatje, maar terdege ook noodzakelijk voor de samenwerking. Het re-integratiebedrijf had zelf kennis, expertise en ervaring op het gebied van het begeleiden en het motiveren van mensen naar de arbeidsmarkt. Het benodigde daartoe wel inzicht te krijgen in de vacatures van de werkgevers. Tevens was BBMV afhankelijk van het UWV die de screening en de aanlevering van mensen, die voor de leerwerktrajecten in aanmerking kwamen, verzorgde.

Ook Zorgberaad erkent de afhankelijkheid van de overheids gelden om zo het eigen personeel aan het werk te kunnen houden. De gemeente kon daarentegen via Zorgberaad beroep doen op de achterban, bestaande uit de gehele sector Zorg in de regio Drechtsteden. Zorgberaad heeft in de uitvoering van de taken beroep gedaan op de informatie die binnen Calibris aanwezig was. Ook is veelal gebruik gemaakt van de deskundigheid van de betrokken adviseur van Calibris, die contacten met de werkgevers op verschillende niveaus onderhoudt. Deze komt namelijk dagelijks bij vele bedrijven waar geleerd wordt en waar wordt gesproken over leren in de praktijk. Calibris alsook Zorgberaad hebben met betrekking tot het EVC- instrument gebruik gemaakt van de kennis die door het Da Vinci College werd aangeleverd.

De afhankelijkheidsrelaties tussen de organisaties ten tijde van het project Leren en Werken zijn in figuur 6 weergegeven. Daarin is een onderscheid gehanteerd naar de eenzijdige afhankelijkheid en de wederzijdse afhankelijkheid. Op basis van de beschikbare hulpbronnen, de aanspraak daarop en de uitwisseling daarvan zijn deze afhankelijkheden in kaart gebracht. De onafhankelijkheid is te zien aan de afwezigheid van verbindingen tussen de organisaties, ofwel via de eenzijdige afhankelijkheidsrelatie. De auteur wil hier nogmaals benadrukken dat deze weergave van de afhankelijkheidsrelaties is opgesteld op basis van de percepties van de respondenten.

Figuur 6: De aard van de afhankelijkheden



Bron: De auteur

### 6.3.3 De mate van de afhankelijkheid

De institutionele setting is tot slot gemeten aan de hand van de mate van de afhankelijkheden tussen de organisaties. Deze lage dan wel hoge mate van afhankelijkheid hangt af van de bijdrage en de noodzaak van de hulpbron voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen.

Verschillende respondenten geven aan dat de mate van de afhankelijkheid met de deelnemers hoog was. Zo geeft de gemeente Dordrecht expliciet aan dat zij niet zonder de medewerking van de anderen kon en dat de aanpak van de arbeidsmarktproblematiek door één actor niet het gewenste rendement zou opleveren. Daarom wordt de samenwerking met voornamelijk het UWV en het Da Vinci College van belang geacht om vraag en aanbod aan elkaar te koppelen, maar ook de overige organisaties waren nodig voor het binnenhalen van de subsidie. Ook BBMV vond de samenkomst van de organisaties en de hulpbronnen van met name het UWV en de werkgevers noodzakelijk om het uiteindelijke doel te kunnen bereiken. Een respondent geeft aan dat samenkomst van allen nodig was om zulke hoge targets te realiseren en op basis daarvan speelde Zorgberaad en Calibris elkaar bepaalde zaken toe en dat ging naar eigen zeggen soms best ver.

Hoewel de WB stelt onafhankelijk binnen het project te hebben geparticipeerd, geeft de respondent aan dat één enkele organisatie dit nooit zelf tot een succes kon maken. Op basis daarvan is de mate van de afhankelijkheid van de WB als gering aangemerkt. Dit geldt eveneens voor de DOV. Ondanks de onafhankelijkheid geeft namelijk een respondent aan dat behoefte was aan een project als Leren en Werken. De respondent acht dan ook de samenwerking met de andere de respondenten noodzakelijk, met name voor de realisatie van het Leerwerkloket. Eenmaal zittende in het project betekende dat de mate van de afhankelijkheid met de anderen namelijk toenam en in dit verband wordt opgemerkt dat de afhankelijkheid werd gecreëerd.

Het Da Vinci College geeft aan dat men had elkaar nodig om er een project van te maken en de opleiding vorm te geven, maar voor de uitvoering van de duale en de EVC-trajecten was dit voor het ROC niet noodzakelijk. Op basis hiervan wordt de mate van de afhankelijkheid als gering aangemerkt. Calibris vond samenwerking essentieel, omdat de organisaties allemaal op hun eigen

manier te maken hadden met de doelgroep van het project Leren en Werken Drechtsteden, maar dat daartoe beroep is gedaan op het ROC, maar niet vice versa.

Tot slot geven twee respondenten aan dat het meer voor de anderen van belang was om onderlinge relaties te hebben. UWV stelt dat het neutraler in het project zat en dat enkel voor het tot stand brengen van de structuur de samenwerking van belang was. De TOVD vond de samenkomst van de organisaties niet noodzakelijk en had geen behoefte aan de hulpbronnen van de anderen. Beiden beoordelen de intensiteit als laag.

In tabel 6 zijn de resultaten van de aard van de relaties, de aard en de intensiteit van de afhankelijkheden ten tijde van het project Leren en Werken Drechtsteden weergegeven. In het theoretisch kader is bepaald dat een setting is aan te merken als een hiërarchie indien de relaties tussen de gemeente Dordrecht en de organisaties van verticale aard is, de aard van de afhankelijkheden eenzijdig en de mate van de afhankelijkheden gering is. Er is sprake van een markt indien de relatie tussen de actoren autonoom is, zij onafhankelijk kunnen handelen en de mate van de afhankelijkheden laag is. Indien de aard van de relatie horizontaal is, de actoren wederzijds afhankelijk zijn en de mate van de afhankelijkheden hoog is, dan is sprake van een netwerk. Zoals in tabel 6 is weergegeven komt deze verwachting niet geheel uit. Indien aan twee indicatoren wordt voldaan dan is op basis van de voorgaande verwachting de institutionele setting vastgesteld. Dat heeft ertoe geleid dat ingeval van BBMV en Zorgberaad zowel sprake is van een hiërarchie als van een netwerk. Beide respondenten geven namelijk van elke setting twee kenmerken weer.

Tabel 6: De analyse van de bevindingen institutionele setting

<b>Topics</b> <b>Respondenten</b>	Institutionele setting	Aard relaties	Aard afhankelijkheden	Mate afhankelijkheden
Gemeente Dordrecht	Netwerk	Horizontaal Verticaal	<i>Eenzijdig</i> <i>Wederzijds</i>	Hoog
UWV WERKbedrijf	Hiërarchie	Verticaal	<i>Wederzijds</i> <i>Eenzijdig</i>	Laag
BBMV	Hiërarchie / Netwerk	Verticaal	<i>Wederzijds</i> <i>Eenzijdig</i>	Hoog
DOV	Netwerk	Horizontaal	Onafhankelijk	Gering
TOVD	Markt	Verticaal	Onafhankelijk	Laag
WD	Netwerk	Horizontaal	<i>Onafhankelijk</i>	Gering
Zorgberaad ZHZ	Hiërarchie / Netwerk	Verticaal	<i>Wederzijds</i> <i>Eenzijdig</i>	Hoog
Da Vinci College	Netwerk	Horizontaal	<i>Wederzijds</i>	Gering
COLO	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Calibris	Hiërarchie	Verticaal	<i>Eenzijdig</i>	Laag

Bron: De auteur

## 6.4 De verhouding tussen de factoren

Op basis van de bevindingen in dit hoofdstuk is de aard van waargenomen interactie vastgesteld, alsook de wijze van sturing die door de gemeente Dordrecht is geïmplementeerd en de aard van de

institutionele setting. In deze paragraaf worden de verhoudingen tussen deze onafhankelijke variabelen en de afhankelijke variabelen nader bepaald. Tevens worden de factoren die met samenwerking samenhangen weergegeven.

#### **6.4.1 Het verwachtingspatroon**

In het theoretisch kader is de verwachte samenhang tussen de aard van de institutionele setting, de wijze van sturing en de aard van de sociale interactie geformuleerd. Deze worden hier nogmaals weergegeven:

- Als de aard van de institutionele setting zich laat kenmerken door een hiërarchie dan zal de bestuurder een sturingrol aannemen die valt te benoemen als de 'Directeur'. Aansluitend is de verwachting dat wanneer de bestuurder fungeert als 'Directeur' dat dan de aard van de sociale interactie door conflicten worden gekenmerkt.
- Als de aard van de institutionele setting zich laat kenmerken door een markt dan zal de bestuurder een sturingrol aannemen die valt te benoemen als de 'Inspecteur'. Voorts is de verwachting dat wanneer de bestuurder fungeert als 'Inspecteur' dat dan de aard van de sociale interactie door competitie worden gekenmerkt.
- Als de aard van de institutionele setting zich laat kenmerken door een netwerk dan zal de bestuurder een sturingrol aannemen die valt te benoemen als de 'Voorzitter'. Aansluitend is de verwachting dat wanneer de bestuurder fungeert als 'Voorzitter' dat dan de aard van de sociale interactie door samenwerking worden gekenmerkt.

Aangezien in deze scriptie een enkelvoudige casestudie is uitgevoerd kan bij de vaststelling van een bepaalde setting enkel uitspraken worden gedaan over de verwachte congruerende wijze van sturing door de gemeente Dordrecht en de daaruit voortvloeiende verwachte congruerende aard van sociale interactie. Ten tijde van het project Leren en Werken Drechtsteden was sprake van een institutionele setting die is aan te merken als het netwerk. In deze setting is een congruerende wijze van sturing gevonden, namelijk de gemeenten Dordrecht in de rol van de 'Voorzitter'. Ook is een congruente wijze van sociale interactie aangetroffen, namelijk samenwerking. Toch is hier enige nuancering gepast.

Hoewel de institutionele setting als het netwerk is aangemerkt, zijn ook hiërarchische kenmerken in deze setting terug te vinden. De gemeente heeft daarentegen niet de rol van de 'Directeur' aangenomen, maar is voor het sturend optreden in de rol gekropen van de 'Inspecteur' door gebruik te maken van toezichhoudende instrumenten. Aangezien samenwerking gepaard kan gaan met vallen en opstaan en het tevens de mogelijkheid tot conflict niet uitsluit was van beide interactievormen sprake ten tijde van het project Leren en Werken Drechtsteden.

#### **6.4.2 De harde en de zachte determinanten van samenwerking**

Tot slot worden in deze paragraaf de resultaten met betrekking tot de determinanten die naast de institutionele setting en de wijze van sturing met samenwerking samenhangen. In het theoretisch kader is een onderscheid gemaakt in de 'harde' en de 'zachte' determinanten. De harde determinanten betreffen achtereenvolgens de aanwezigheid van de hulpbronnen, reciprociteit, efficiëntie, wet- of regelgeving, asymmetrie en de meerwaarde. Tot de 'zachte' determinanten behoren de samenwerkingsideologie, de perceptie van de afhankelijkheidsrelatie, de perceptie van de competentie en de eigen capaciteit om te kunnen samenwerken, de verwachtingen van de effecten van samenwerking en de verwachtingen met betrekking tot het eigen imago.

##### **❖ *Harde determinanten***

Het beschikbaar stellen van de middelen is als 'harde' determinant aangemerkt, omdat het als hulpbron dient. Alle respondenten, op de werkgevers na, achten dergelijke prikkel van belang



voor samenwerking. Voorwaarde is wel dat over de prestaties die hier tegenover staan duidelijke afspraken moeten worden gemaakt, zodat tussen middel en prestatie een balans ontstaat.

De meerwaarde van samenwerking is veelvuldig aan de orde geweest. De nadruk ligt voornamelijk op de inhoudelijke en procesmatige meerwaarde. Zo geeft de gemeente Dordrecht aan dat de gehanteerde werkwijze binnen het project Leren en Werken Drechtsteden een duurzaam karakter heeft gekregen, omdat experimenteel is uitgeprobeerd wat wel en niet werkt en met wie op lange termijn kan worden samengewerkt. Het project heeft dus inzichtelijk gemaakt waar in de toekomst op kan worden voortgeborduurd, waar de manco's zitten wat het mogelijk heeft gemaakt valkuilen te filteren. Voorts zit de meerwaarde in de uitbreiding van het netwerk. Met deze organisaties kunnen ook na afronding van het project middelen worden uitgewisseld en zaken aan elkaar worden gekoppeld. Dit maakt dan een gerichte aanpak van doelgroepen mogelijk en zodoende kan voorts een lijn voor de toekomst worden uitgezet.

### ❖ *Zachte determinanten*

Het Da Vinci College benadrukt dat in de gemeente Dordrecht een bestuurlijk klimaat van samenwerking bestaat en dat binnen dergelijke samenwerkingsideologie het een gewoonte is om samen te werken aan werk. Toch dient, aldus een respondent, een organisatie daarin het initiatief te nemen om zodoende anderen ertoe aanzetten om samen te komen en contacten te leggen.

Voorts wordt door meerdere respondenten aangegeven dat het persoonsgebonden aspect van belang is voor samenwerking. De DOV geeft aan dat alles staat of valt met de persoon. Deze persoon kan namelijk voor continuïteit in samenwerking zorgen, omdat men alleen contact zoekt met diegene waartussen het klikt. In dit verband wordt ook door meerdere respondenten gerefereerd aan het belang van 'ons-kent-ons'.

Tot de zachte factoren behoort tevens het tonen van respect voor elkanders expertise en het onderling gunnen van zaken. Zowel het UWV en de WD achten dit van belang. Deze laatste is voorts van mening dat erkenning moet zijn voor de normen en waarden die men nastreeft, dat erkenning moet zijn voor hetgeen wat de ander doet en dat de organisaties loyaal aan elkaar moeten zijn.

Ook zijn 'zachte' factoren benoemd die duiden op de capaciteit om te kunnen samenwerken. Zo geeft de WD aan dat continuïteit moet zijn in de participatie van organisaties, omdat samenwerking bij steeds wisselende posten niet werkt. Deze individuele deelnemers dienen voorts mandaat te hebben, anders worden gemaakte afspraken niet nageleefd. Tevens wordt door Calibris een goed georganiseerde back office essentieel bevonden voor de samenwerking.

Tot slot is de perceptie van de afhankelijkheidsrelaties tussen de organisaties aangemerkt als determinant. Hoewel de werkgevers aangeven dat zij onafhankelijk binnen het project hebben geparticipeerd, is wel samenwerking met de andere organisaties ontstaan. Voor duurzame samenwerking wordt het 'intedepentiebewustzijn' van belang geacht, anders zal de interactie na afloop van het project verzwakken. Voorts geeft een respondent aan dat de eigen positie verworven moest worden. Mogelijkerwijs hadden de anderen geen of een verkeerde perceptie van de mogelijkheden die Calibris ten behoeve van het project Leren en Werken te bieden had.

## 7. Conclusies en aanbevelingen

### 7.1 Beantwoording deelvragen

In het afsluitende hoofdstuk worden de conclusies en de aanbevelingen geformuleerd. Daartoe worden de deelvragen die als leidraad voor dit onderzoek hebben gediend in het navolgende beantwoord. De antwoorden op deze deelvragen maken het mogelijk om in paragraaf 7.2 ten slotte een antwoord te formuleren op de centrale vraag.

#### 7.1.1 Beantwoording deelvraag 1

Deelvraag 1 luidt: *Wat is de aard van de waargenomen sociale interactie?*

In het theoretisch kader zijn drie vormen van sociale interactie onderscheiden, namelijk conflict, competitie en samenwerking. De aard van de waargenomen sociale interactie tussen de publieke en private organisaties ten tijde van het project Leren en Werken is samenwerking. Ondanks de verschillende belangen en beleidsvisies zijn deze niet onoverkomelijk geweest voor de samenkomst van de partijen. Allen realiseerden zich dat door samenwerking een breder doel kon worden gerealiseerd en dat daarmee de werking van de arbeidsmarkt gediend zou zijn. Zij hebben omwille van dit idee gezamenlijk en met instemming van allen invulling gegeven aan het beleidsplan. Zodoende hebben de organisaties zich gecommitteerd aan een project dat van de Drechtsteden een economisch vitale regio wilde maken.

In de startfase van het project schoven de verschillende organisaties op uitnodiging van de gemeente Dordrecht aftastend aan tafel. Naarmate zij zich beter leerden kennen vormden zich relaties. Voor de een ligt daarin de nadruk daarin op de uitruil van hulpbronnen, voor de ander meer op samenwerking 'an sich'. De motieven die hieraan ten grondslag liggen bepalen hoe de organisaties het project zijn ingestapt. Voor het merendeel heeft de subsidie, die door de het ministerie SZW en door het ministerie OCW beschikbaar is gesteld, ertoe bijgedragen dat de intentieverklaring werd ondertekend. De gemeente Dordrecht kreeg in ruil voor de uitkering van de gelden informatie, kennis, menskracht en producten aangeboden, maar ook de organisaties wisselden deze onderling uit. Zodoende hebben de organisaties ten tijde van het project elkaar bijgestaan, waardoor samenwerking op operationeel niveau invulling kreeg. Maar soms nam dit vormen aan van concurrentie ofwel competitie, omdat organisaties niet de eigen hulpbronnen beschikbaar wilden stellen en het eigen gebied afbakenden. Als er dan ruzies ontstonden, dan werd de samenwerking voelbaar, omdat de organisaties tezamen een oplossing probeerden te formuleren. De wrijvingen en de onvrede over de sturingrol van de gemeente Dordrecht leidde tot spanningen, waardoor verhoudingen op scherp kwamen te staan en zodoende liepen besprekingen tijdens vergaderingen vast. Deze vergaderingen die door de gemeente Dordrecht werden belegd maakte de samenwerking tussen de organisaties voorts zichtbaar, hoewel daar overigens niet alle organisaties bij aanwezig waren.

Een van de doelstellingen van het project Leren en Werken Drechtsteden is de realisatie van een structureel samenwerkingsverband. Er kan worden geconcludeerd dat dit duurzame aspect van samenwerking echter ten dele is volbracht. Sommige organisaties doen vandaag de dag nog steeds beroep op anderen, werken bij verschillende projecten samen en wisselen daartoe hulpbronnen uit. Dit geldt echter niet voor alle organisaties, aangezien zij binnen de eigen kringen blijven bewegen en niets met anderen van doen (willen) hebben.

#### 7.1.2 Beantwoording deelvraag 2

Deelvraag 2 luidt: *Welke wijze van sturing wordt geïmplementeerd?*

In het theoretisch kader zijn drie vormen van wijze van sturing onderscheiden, namelijk de sturingrol van de 'Directeur', de 'Inspecteur' en de 'Voorzitter'. De geïmplementeerde sturing van de gemeente Dordrecht, die een regisserende functie toebedeeld heeft gekregen op het gebied van arbeidsmarktbeleid, is aan te merken als de 'Voorzitter'. De gemeente heeft organisaties betrokken bij de arbeidsmarktproblematiek en heeft draagvlak gecreëerd voor de participatie binnen het project Leren en Werken. Aangezien de gemeente de 3O's heeft willen samenbrengen en het de organisaties daartoe middels de subsidie heeft verlost zijn deze nader tot elkaar gekomen. Toen de gemeente de organisaties eenmaal aan tafel had, zijn de organisaties aangestuurd ten behoeve van de realisering van de doelstellingen. Om het proces op gang te houden fungeerde de gemeente soms als probleemoplosser en wist op momenten ook door te pakken.

In de rol van de 'Inspecteur' werd de voortgang van de kwantitatieve doelstelling gemonitord. Met name naar het einde van het project is aangestuurd op het aandragen van informatie over het aantal gerealiseerde duale en EVC-trajecten. De gemeente hield met andere woorden toezicht op de stand van zaken en op basis daarvan werden rapportages opgesteld.

### **7.1.3 Beantwoording deelvraag 3**

Deelvraag 3 luidt: *Wat is de aard van de institutionele setting?*

In het theoretisch kader zijn ook drie vormen van institutionele settings geformuleerd, namelijk de hiërarchie, de markt en het beleidsnetwerk. De setting waarbinnen alle organisaties handelen ten tijde van het project Leren en Werken Drechtsteden heeft de structuur van een netwerk. Tussen zowel publieke als private organisaties bestaan interactie- en communicatiepatronen en deze horizontale relaties lijken voort te komen uit een idee van 'ons-kent-ons'. De organisaties spreken elkander dan ook met gemak aan en doen beroep op elkaar om hulpbronnen uit te wisselen. Daarbij geldt dat zij in de meeste gevallen wederzijds afhankelijk zijn om de gezamenlijk vastgestelde beleidsdoelen te kunnen realiseren. Het beleidsplan hebben de organisaties in samenspraak bepaald en daartoe wordt veel overleg gepleegd. Door openlijk te communiceren werden voorts tezamen problemen opgepakt. Tot slot geldt dat voor een aantal organisaties het netwerk een verduurzaming is van een gecreëerde structuur en samenwerking ook na afsluiting van het project continueert.

Toch vertoont de institutionele setting ten tijde van het project Leren en Werken ook kenmerken van de hiërarchie. Zo heeft de selectie van de organisaties voor deelname namelijk op een hoger niveau plaatsgevonden. De anderen hebben daar niets over in te brengen gehad. Ook de organisatiestructuur van het project Leren en Werken Drechtsteden is hiërarchisch bepaald en kent een hiërarchische indeling. Zo staat aan de top van deze structuur de gemeente Dordrecht en de overige organisaties leggen aan de gemeente verantwoording af. De gemeente neemt voorts in deze setting een bijzondere positie in, aangezien het beschikt over de bevoegdheid anderen taken op te leggen en zij in het bezit is van sturingsinstrumenten.

### **7.1.4 Beantwoording deelvraag 4**

Deelvraag 4 luidt: *Hoe verhouden de aard van de waargenomen interactie, de wijze van sturing en de aard van de institutionele setting zich tot elkaar?*

Deze deelvraag kan niet los worden gezien van de voorgaande deelvragen. Het is de samenkomst van de afhankelijke variabele sociale interactie met de onafhankelijke variabelen, namelijk de wijze van sturing en de institutionele setting. Hiertoe is een verwachtingspatroon opgesteld met een verwachte congruentie tussen de aard van de institutionele setting, de geïmplementeerde wijze van sturing door de gemeente Dordrecht en de waargenomen sociale interactie ten tijde van het

project Leren en Werken Drechtsteden. Op basis van deze enkelvoudige casestudie kan de verwachting dat in een setting die wordt gekenmerkt door een netwerk sprake is van een sturingsrol als de 'Voorzitter' de sociale interactie door samenwerking worden gekenmerkt kan worden bevestigd. Deze aanwezigheid van congruentie betekent voorts de vaststelling van congruentie tussen theorie en praktijk. Dat neemt niet weg dat de bestuurder in een netwerksetting ook in tijden de rol kan aannemen van de 'Inspecteur' en dat de interactie tussen de organisaties ook vormen kan aannemen van conflict.

### **7.1.5 Beantwoording deelvraag 5**

Deelvraag 5 luidt: *Welke aanbevelingen kunnen op basis van de verkregen empirische inzichten voor de regionale samenwerking worden gedaan?*

Samenwerking is geen nieuw verschijnsel en in het openbaar worden op het gebied van het arbeidsmarktbeleid verbindingen tussen publieke en private organisaties gelegd. Het sociale verschijnsel samenwerking vindt plaats in verschillende structuren en ten behoeve van de beleiddoelstellingen worden daartoe sturingsinstrumenten ingezet. Het zijn deze causale factoren die de sociale interactievorm bepalen, hoewel de wijze van de geïmplementeerde sturing ten opzichte van de aard van de institutionele setting een 'maakbare' factor is. Hiermee wordt bedoeld dat de institutionele setting een meer structureel karakter heeft, terwijl de wijze van sturing veranderlijk wordt geacht. Het is om die reden dat in het navolgende aanbevelingen worden geformuleerd met betrekking tot de wijze van sturing.

Gezien de ontwikkelingen op het gebied van het arbeidsmarktbeleid, met een verschoven aandacht van de keten naar de 3O's, wordt samenwerking tussen deze organisaties niet vanzelfsprekend geacht, aangezien organisaties zich niet van nature hoeven te vinden. Om dit proces te bewerkstelligen dienen sturingsinstrumenten ingezet te worden om organisaties te prikkelen om samen te komen, zaken af te stemmen en zaken aan elkaar te koppelen om zo een groter beleidseffect te realiseren. Deze instrumenten dienen van meerzijdige aard te zijn, uit dit onderzoek is immers aangetoond dat indien op dergelijke wijze sturing plaatsvindt organisaties zullen samenwerken. Ook in een institutionele setting als de hiërarchie of de markt zouden deze sturingsinstrumenten, indien samenwerking is gewenst, op een interactie wijze tot stand moeten komen en worden ingezet, aangezien op dergelijk moment al een proces van sociale interacties wordt ingezet. Voor de verduurzaming van samenwerking dient de inzet van dergelijke middelen te worden gecontinueerd, aangezien voor de realisatie van een structuur de aanhoudende inzet van de betrokkenen van belang wordt geacht.

Als voorts ook aandacht is voor de 'zachte' determinanten van samenwerking dan zal dit bijdragen aan de feitelijke interacties tussen de organisaties. Als personen worden samengebracht die het goed met elkander kunnen vinden, dan heeft dit een positief effect op de sociale interacties. Dergelijk positief effect kan worden behaald indien de organisaties respect tonen voor elkaar en de ander in de eigen waarden laat. Voorwaarde is voorts dat zij de interne organisatie op orde dienen te hebben, omdat dit anders de samenwerking bemoeilijkt. Als namelijk steeds verschillende personen participeren, die voorts geen mandaat hebben, dan worden gemaakte afspraken niet nageleefd. Dan kunnen irritaties ontstaan, die kunnen resulteren in conflicten en dan loopt de interactie vast. Tot slot wordt aanbevolen om organisaties bewust te maken van de afhankelijkheidsrelatie met de andere organisaties. Als ze namelijk niet inzien dat zij afhankelijk van de ander zijn, zal met name op de lange termijn de interactie afnemen als zelfs geheel verdwijnen en dan nemen de beleidseffecten op de lange termijn af.

## 7.2 Beantwoording centrale vraag

De centrale vraag luidt: *In hoeverre en op welke wijze vindt binnen het project Leren en Werken Drechtsteden samenwerking plaats? En met welke factoren hangt dit samen?*

In gang gezet door de op het Europese niveau vastgestelde Lissabondoelstelling is via het ministerie SWZ en het ministerie OCW op lokaal niveau het idee van levenslang leren in gang gezet. De gemeente Dordrecht heeft als centrumgemeente in de arbeidsmarktregio Drechtsteden als trekker van de aanpak van de problemen op de regionale arbeidsmarkt gefungeerd. Zodoende werden publieke en private organisaties uitgenodigd om tezamen de arbeidsmarktproblematiek aan te pakken. De uiteindelijke samenstelling van de 3O's hebben middels het project Leren en Werken Drechtsteden gezamenlijk doelstellingen geformuleerd en invulling gegeven aan de beleidstaken op het gebied van arbeidsmarktbeleid. Zo is een samenwerkingsstructuur opgezet waarbinnen overheid, samen met ondernemers, het onderwijs, organisaties uit de non-profitsector en een re-integratiebedrijf participeerden. Tijdens de vergaderingen en de andersoortige bijeenkomsten kwamen zij samen en hebben ze elkaar bijgestaan door de eigen hulpbronnen ter beschikking te stellen. Op basis daarvan kreeg het leren en werken in de regio Drechtsteden invulling en werd gewerkt aan de realisatie van de 600 duale en de 300 EVC-trajecten, het Leerwerkloket en een structureel samenwerkingsband.

Enige nuancering is geboden. Samenwerking is namelijk niet tussen alle organisaties gerealiseerd. Er is eerder sprake van samenwerking op kleine schaal, omdat sommigen in de eigen kringen bleven bewegen. Ze zochten geen toenadering en wisselden ten behoeve van het project geen hulpbronnen uit. Voorts was de feitelijke communicatie matig, die voorts in tijden werd gekenmerkt door conflict. Hoewel de reeds bestaande actieve netwerken van de organisaties beter in beeld waren gebracht, werden de taken niet op elkaar afgestemd en deden de organisaties niet spontaan beroep op elkander. Van (duurzame) samenwerking is dan ook geen sprake.

Binnen het netwerk aan betrokkenen die zich allen bezigden met dezelfde doelgroep werden zij aangestuurd om de regionale werkloosheidsproblematiek aan te pakken. De sturing van de gemeente Dordrecht binnen deze netwerkstructuur zijn beide factoren die samenwerking hebben beïnvloed. De institutionele setting is een alomvattende factor dat als een overkoepelend geheel dient waarbinnen de sociale interactie, handelingen en sturing plaatsvindt. Sturing is een factor die organisaties beweegt tot samenwerking. Op basis hiervan is bepaald dat beide factoren de aard van de sociale interactie tussen de organisaties beïnvloeden.

De meerwaarde is ook een factor die met samenwerking in verband is gebracht. Het is met name de inhoudelijke en de procesmatige meerwaarde die doorslaggevend is om organisaties aan tafel te krijgen en gezamenlijk activiteiten uit te voeren. Ook de factor reciprociteit lag ten grondslag aan de samenwerking, aangezien de organisaties de noodzaak van de samenkomst inzagen om een algehele aanpak voor de problemen op de regionale arbeidsmarkt te formuleren. Door het gezamenlijk uitvoeren kon namelijk veel gewonnen worden en konden betere resultaten worden bereikt met betrekking tot de samenkomst en de afstemming van vraag en aanbod. Ook zachte determinanten als de perceptie op de afhankelijkheidsrelatie is van belang voor de samenwerking op de lange termijn en de persoonsgebonden of de mensgerelateerde aspecten hebben een positief effect op de structurele samenwerking, aangezien men ook na afronding van het project elkaar dan spontaan blijft opzoeken.

## Literatuurlijst

- Algemeen Keten Overleg (2005). *SUWI ketenprogramma 2006. Samen voor onze klanten*. [Elektronische versie]. Vinddatum 23 mei, 2010 op [http://docs.minszw.nl/pdf/35/2006/35\\_2006\\_3\\_8548.pdf](http://docs.minszw.nl/pdf/35/2006/35_2006_3_8548.pdf)
- Andriessen, J.H.T.H. (1987). *Organisaties en hun relaties: over het analyseren van interorganisatiele netwerken*. Tilburg: IVA
- Arents, M., Geffen, L., van, Velden, J., van & Zoon, C. (2004). *Organiserend vermogen voor regionaal arbeidsmarktbeleid. Succesfactoren en handreikingen*. Rotterdam: ECORYSNEI
- Argyle, M. (1991). *Cooperation. The basis of sociability*. London: Routledge
- Bastiaansen, L., Paardekooper, E. & Zwanenburg, W. (2008). *Regionale samenwerking voor Leven Lang Leren: estafette of individuele krachtmeting?* Den Haag: Projectdirectie Leren en Werken
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA
- Bekkum, R., van (1996). *Tussen vraag en aanbod. Op zoek naar de identiteit van de arbeidsvoorzieningsorganisatie*. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Beukenholdt-ter Mors, M.A. & Klaassen, H. L. (2000). Onderhandelen in een publieke context: Techniek, ethiek en belangen. In P.L. Hupe, M.A. Beukenholdt-ter Mors & H.L. Klaassen (red.). *Publiek onderhandelen. Een vorm van eigentijds besturen* (pp. 239-255). Alphen aan den Rijn: Samsom
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Den Haag: Boom Onderwijs
- Bruijn, T.J.M.M., de (2003). Samenwerken in beleidsnetwerken. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (7de druk) (pp. 329-350). Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Bruijn, J.A., de & Heuvelhof, E.F., ten (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese
- Bruijn, J.A., de & Heuvelhof, E.F., ten (1993). Instrumenten voor netwerkmanagement. In J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn & W.J.M. Kickert. *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken* (pp. 79-99). 's-Gravenhage: VUGA
- Bruijn, J.A., de & Heuvelhof, E.F., ten (1995). *Netwerkmanagement. Strategieën, instrumenten en normen*. Utrecht: Lemma Uitgeverij BV
- Bruijn, J.A., de, Kickert, W.J.M. & Koppenjan, J.F.M. (1993). Inleiding: beleidsnetwerken en overheidssturing. In J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn & W.J.M. Kickert. *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken* (pp. 11-30). 's-Gravenhage: VUGA
- Bruijn, J.A., de & Ringeling, A.B. (1993). Normatieve kanttekeningen bij het denken over netwerken. In J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn & W.J.M. Kickert. *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken* (pp. 153-167). 's-Gravenhage: VUGA
- Bult-Spiering, M. (2003). *Publiek-private samenwerking: de interactie centraal*. Utrecht: Lemma
- Bunt, S. & Aalst, M., van der (2004). *Effectief lokaal arbeidsmarktbeleid door synergie tussen beleidsterreinen, Ideeën voor verknoping van beleid tussen Sociale Zaken, Economie en Onderwijs*. Leiden: Research voor Beleid
- De Drechtraad (2009). *Notitie Regionale maatschappelijke agenda. Inhoudelijke uitkomsten van de ambtelijke en bestuurlijke verkenning*. [Elektronische versie]. Vinddatum 12 maart, 2010 op

- [http://drechtsteden.waxtrapp.com/dds/up/ZkioabeIoB\\_07\\_Vergadernotitie\\_maatschap\\_pelijke\\_agenda\\_\\_completeet.pdf](http://drechtsteden.waxtrapp.com/dds/up/ZkioabeIoB_07_Vergadernotitie_maatschap_pelijke_agenda__completeet.pdf)
- Dijk, J., van (2005). Honderd jaar arbeidsmarktbeleid. *AElementair*, 4(2), (pp. 47)
  - Eijk, C., van der (2001). *De kern van de politiek*. Amsterdam: Het Spinhuis
  - Esser, R., Nagelkerke, A. & Voorden, W., van (1997). *Samen werken aan werk. Mogelijkheden en meerwaarde van samenwerking en afstemming op de arbeidsmarkt*. Assen: Van Gorcum
  - Europese Commissie (2001). *Mededeling van de Commissie. Een Europese ruimte voor levenslang leren realiseren*. Brussel: Europese Commissie
  - Europese Commissie (2006). *Communication from the Commission. Adult learning: It is never too late to learn*. Brussel: Europese Commissie
  - Europese Raad (2000). *Conclusies van het voorzitterschap*. [Elektronische versie]. Vinddatum 4 mei, 2010 op [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/nl/ec/00100r1.nl0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/00100r1.nl0.htm)
  - Fenger, H.J.M. (2001). *Sturing van samenwerking. Institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen*. Enschede: Universiteit Twente
  - Fenger, H.J.M. & Klok, P.-J. (2003). Beleidsinstrumenten. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (7de druk) (pp. 241-260). Alphen aan den Rijn: Kluwer
  - Gemeente Dordrecht (z.j.). *Leren en Werken Drechtsteden. Samenwerking tussen ondernemers, opleiders, ketenpartners en overheid loont*. Dordrecht: Gemeente Dordrecht
  - Gemeente Dordrecht (2006). *Meerjarenbeleidsprogramma Dordrecht 2006-2010. Dordrecht werkt door!* Dordrecht: Gemeente Dordrecht
  - Gemeente Dordrecht (2007). *Naar een regionaal actieplan integraal arbeidsmarktbeleid*. [Elektronische versie]. Vinddatum 17 maart, 2010 op [http://www.vng.nl/Praktijkvoorbeelden/SZI/RVR/2007/RVR07\\_Dordrecht\\_Regionaal\\_actieplan.pdf](http://www.vng.nl/Praktijkvoorbeelden/SZI/RVR/2007/RVR07_Dordrecht_Regionaal_actieplan.pdf)
  - Gemeente Dordrecht (2008). *Activiteitenplan Leren en Werken Dordrecht/Drechtsteden*. [Elektronische versie]. Vinddatum 1 mei, 2010 op [http://cms.dordrecht.nl/Dordrecht/up/ZscoiegIY\\_Activiteitenplan\\_Leren\\_en\\_Werken.pdf](http://cms.dordrecht.nl/Dordrecht/up/ZscoiegIY_Activiteitenplan_Leren_en_Werken.pdf)
  - Godfroij, A.J.A. (1993). Besturen in netwerken: van een instrumentele naar een interactieve theorie. In J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn & W.J.M. Kickert. *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Mogelijkheden voor overheidssturing in netwerken* (pp. 31-49). 's-Gravenhage: VUGA
  - Hakvoort, J.L.M. (1995). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Rotterdam: Eburon
  - Heuvelhof, E.F., ten (z.j.). *Eenzijdig of meerzijdig sturen van milieurelevant gedrag van bedrijven*. [Elektronische versie]. Vinddatum 1 september, 2010 op [www.wodc.nl/.../ob179\\_Hoofdstuk%202\\_tcm44-56809.pdf](http://www.wodc.nl/.../ob179_Hoofdstuk%202_tcm44-56809.pdf)
  - Hoof, J., van & Ruysseveldt, J., van (1996). *Sociologie en de moderne samenleving. Maatschappelijke veranderingen van de industriële revolutie tot de 21ste eeuw*. Amsterdam: Boom
  - Hoogerwerf, A. (2003). Beleid, processen en effecten. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (7de druk) (pp. 17-35). Alphen aan den Rijn: Kluwer
  - Hufen, J.A.M. & Ringeling, A.B. (1990). Beleidsnetwerken in het openbaar bestuur. In J.A.M. Hufen & A.B. Ringeling. *Beleidsnetwerken. Overheids, semioverheids en particuliere organisaties in wisselwerking* (pp. 1-19). 's-Gravenhage: VUGA

- Hupe, P.L. (2007). *Overheidsbeleid als politiek. Over de grondslagen van beleid*. Assen: Van Gorcum
- Hupe, P.L. & Klaassen, H.L. (2000). De zichtbare staat: Over sturingsconcepties en onderhandelen. In P.L. Hupe, M.A. Beukenholdt-ter Mors & H.L. Klaassen (red.). *Publiek onderhandelen. Een vorm van eigentijds besturen* (pp. 239-255). Alphen aan den Rijn: Samsom
- Hutjes, J.M. & Buuren, J.A., van (1992). *De gevalsstudie. Strategie van kwalitatief onderzoek*. Boom: Open universiteit
- Inspectie Werk en Inkomen (2008a). *Regionale samenwerking arbeidsmarktbeleid. Verkennde studie*. [Elektronische versie]. Vinddatum: 31 mei, 2010 op [http://docs.minszw.nl/pdf/129/2008/129\\_2008\\_3\\_12475.pdf](http://docs.minszw.nl/pdf/129/2008/129_2008_3_12475.pdf)
- Inspectie voor Werk en Inkomen (2008b). *De lerende keten*. [Elektronische versie]. Vinddatum 14 mei, 2010 op [http://docs.minszw.nl/pdf/129/2008/129\\_2008\\_3\\_12061.pdf](http://docs.minszw.nl/pdf/129/2008/129_2008_3_12061.pdf)
- Kemper, R., Bakker R. & Bult-Spiering, M. (2007). *Met arbeidsreserves de markt op. Publiekprivate samenwerking op de arbeidsmarkt in Nederland*. [Elektronische versie]. Vinddatum 29 juli, 2010 op <http://www.basionline.nl/index.cfm/1,115,403,0,html/Metarbeidsreservesdemarktop>
- Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ministerie Financiën & Vereniging Nederlandse Gemeenten (2007). *Samen aan de slag. Bestuursakkoord rijk en gemeente*. [Elektronische versie]. Vinddatum 26 mei, 2010 op [http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Burger%20en%20bestuurlijke%20organisatie/Bestuursakkoord%20gemeenten%204\\_6\\_2007.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Burger%20en%20bestuurlijke%20organisatie/Bestuursakkoord%20gemeenten%204_6_2007.pdf)
- Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Actieplan Leven Lang Leren*. Den Haag: Ministerie OCW
- Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (3 april 2007). Tijdelijke stimuleringsregeling leren en werken 2007. *Staatscourant*, (66), (pp. 9)
- Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005). *Leren en Werken versterken. Plan van aanpak 2005-2007*. Den Haag: Ministerie OCW
- Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (z.j.). *Visie arbeidsmarktbeleid*. [Elektronische versie]. Vinddatum 8 juni, 2010 op [http://docs.minszw.nl/pdf/35/2004/35\\_2004\\_3\\_5434.pdf](http://docs.minszw.nl/pdf/35/2004/35_2004_3_5434.pdf)
- Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008a). *Memorie van Toelichting Wijziging Wet SUWI*. Den Haag: Ministerie SZW
- Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (19 juni 2008b). Intentieverklaring Duale Trajecten en Erkenning Verworven Competenties (EVC) Dordrecht e.o. *Staatscourant*, (116), (pp. 32)
- Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (1997). *Eerste Kamer akkoord met Organisatiewet sociale verzekeringen*. [Electronic version]. Vinddatum 22 juli, 2010 op [http://home.szw.nl/index.cfm?menu\\_item\\_id=13728&hoofdmenu\\_item\\_id=1375&rubriek\\_item=391903&rubriek\\_id=391817&set\\_id=2671&doctype\\_id=5,123&link\\_id=660](http://home.szw.nl/index.cfm?menu_item_id=13728&hoofdmenu_item_id=1375&rubriek_item=391903&rubriek_id=391817&set_id=2671&doctype_id=5,123&link_id=660)
- Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Leren: dat werkt! Naar een betere samenwerking tussen onderwijs, ondernemers en overheid. Nieuwsbrief projectdirectie Leren en Werken*. [Elektronische versie]. Vinddatum: 31 mei, 2010 op [http://project.lerenenwerken.nl/images/plw/documenten/Leren\\_dat\\_werkt\\_d.pdf](http://project.lerenenwerken.nl/images/plw/documenten/Leren_dat_werkt_d.pdf)



- Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2006). *Verder in verbinding. Een gezamenlijke visie op het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Ministerie SWZ
- Nelissen, N., Goede, P., de & Twist, M., van (2004). *Oog voor openbaar bestuur. Een beknopte geschiedenis van de bestuurskunde*. Den Haag: Elsevier
- Oliver, C. (1990). Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions. *The Academy of Management Review*, 15 (2), (pp. 241-265)
- Onderzoekscentrum Drechtsteden (2010). *Crisismonitor Drechtsteden juni 2010*. [Elektronische versie]. Vinddatum 26 juni, 2010 op [http://drechtsteden.waxtrapp.com/dds/up/ZsxqkahIC\\_Crisismonitor\\_Drechtsteden\\_juni\\_2010\\_1\\_.pdf](http://drechtsteden.waxtrapp.com/dds/up/ZsxqkahIC_Crisismonitor_Drechtsteden_juni_2010_1_.pdf)
- Raad voor Werk en Inkomen (2006). *De Regio Centraal. Advies over afstemming en samenwerking op regionale arbeidsmarkten*. Den Haag: RWI
- Resolutie (2002/C163/01) van de Raad van 27 juni 2002 inzake levenslang leren.
- Ridder, J., de (2003). Bestuursinstrumenten. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (7de druk) (pp. 261-279). Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Rieken, J.G.P. (1985). *Bestuur en organisatie in sociale zekerheid en arbeidvoorziening. Een organisatiekundige en bestuurskundige analyse van het beleid inzake de sociale zekerheid en de arbeidvoorziening*. Deventer: Kluwer
- Sabatier, P. A. & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In P. A. Sabatier. *Theories of the policy process* (pp. 189-220). Boulder: Westview Press
- Scharpf, F.W. (1991). Political Institutions, Decision Styles, and Policy Choices. In R.M. Czada and A. Windhoff-Heritier (eds.). *Political Choice*. Köln: Campus Verlag
- Schlager, E. (1995). Policy making and collective action: defining coalitions within the advocacy coalition framework. *Policy sciences*, (28), (pp. 243-270)
- Smit, A.A., Andriessen, S. & Sanders, J. (2004). *Meer werk door samenwerking. Aanbevelingen en praktijkvoorbeelden voor gemeenten die (meer) willen samenwerken met werkgevers bij het arbeidsmarktbeleid*. Hoofddorp: TNO
- Sociaal Economische Raad (2004). *Advies: Evaluatie van de Lissabonstrategie* (04/10). Den Haag: SER
- Sociale Dienst Drechtsteden (2007). Meerjarenprogramma 2007-2010. Met werk, inkomen en zorg helpen wij u verder. [Elektronische versie]. Vinddatum 1 september, 2010 op [http://www.werkenbijdrechtsteden.nl/dds/up/ZikoydaIoF\\_bijlage\\_5\\_SDD\\_MJP.pdf](http://www.werkenbijdrechtsteden.nl/dds/up/ZikoydaIoF_bijlage_5_SDD_MJP.pdf)
- Soest, E., van (1999). *Arbeidsmarkt en arbeidsmarktbeleid*. Utrecht: Uitgeverij Lemma
- Swanborn, P.G. (1996). *Case-study's. Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam: Boom
- Teisman, G. (1992). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA
- Thiel, S., van (2010). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding* (2de druk). Bussum: Uitgeverij Coutinho
- Trommel, W. & Veen, R., van der (red.) (2001). *De herveelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat* (1ste druk). Amsterdam: University Press
- UWV WERKbedrijf (2009). *De regio in beeld 2009/2010. De arbeidsmarkt in 30 arbeidsregio's*. [Elektronische versie]. Vinddatum 14 maart, 2010 op [https://www.werk.nl/portal/page/portal/werk\\_nl\\_bestanden/bestanden/arbeidsmarktinformatie/publicaties/Regio\\_in\\_beeld\\_20092010\\_editie.pdf](https://www.werk.nl/portal/page/portal/werk_nl_bestanden/bestanden/arbeidsmarktinformatie/publicaties/Regio_in_beeld_20092010_editie.pdf)

- UWV WERKbedrijf (2010a). *Regionale arbeidsmarktschets. Arbeidsmarktregio Drechtsteden*. [Elektronische versie]. Vinddatum 14 maart, 2010 op [https://www.werk.nl/portal/page/portal/werk\\_nl\\_bestanden/bestanden/arbeidsmarktinformatie/statistischeinformatie/regionaal%28schetsen%29/zuidwest/Arbeidsmarktschets\\_Zuidwest\\_Drechtsteden.pdf](https://www.werk.nl/portal/page/portal/werk_nl_bestanden/bestanden/arbeidsmarktinformatie/statistischeinformatie/regionaal%28schetsen%29/zuidwest/Arbeidsmarktschets_Zuidwest_Drechtsteden.pdf)
- Vennix, J. (2006). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Benelux: Pearson Education
- Werkgevers Drechtsteden (z.j.). *Werk, welzijn en welvaart. 10 Speerpunten om de Drechtsteden economie te versterken*. Dordrecht: WD